



UNIVERSIDADE DE BRASÍLIA
Faculdade de Direito
Graduação em Direito

**A COOPERAÇÃO INTERNACIONAL À LUZ DA UNCAC:
IMPACTOS NO BRASIL.**

Carlos Henrique Nascimento Barbosa

Inez Lopes Matos Carneiro de Farias

Brasília – 2014



UNIVERSIDADE DE BRASÍLIA
Faculdade de Direito
Graduação em Direito

**A COOPERAÇÃO INTERNACIONAL À LUZ DA UNCAC:
IMPACTOS NO BRASIL.**

Carlos Henrique Nascimento Barbosa

Inez Lopes Matos Carneiro de Farias

Monografia apresentada na Faculdade de
Direito – FD, da Universidade de Brasília –
UnB, como Trabalho de Conclusão de Curso
para Graduação em Direito.

UNIVERSIDADE DE BRASÍLIA
Faculdade de Direito
Graduação em Direito

Monografia apresentada na Faculdade de Direito – FD, da Universidade de Brasília – UnB, como Trabalho de Conclusão de Curso para Graduação em Direito.

A Cooperação Internacional à luz da UNCAC: impactos no Brasil.

Carlos Henrique Nascimento Barbosa

Aprovado por:

Professora Orientadora: Inez Lopes Matos Carneiro de Farias

Professor Ricardo Andrade Saadi

Professor Pedro Ivo Rodrigues Velloso Cordeiro

Brasília, 1 de julho de 2014.

DEDICATÓRIA

*À Deus, pois é Dele a vitória alcançada em minha vida;
e ao meu pai, que diante da saudade, só me resta a
homenagem.*

AGRADECIMENTOS

Agradeço à Deus por tantas graças, e por não me escapar os desafios, mas me dar força e sabedoria para enfrenta-los;

À minha família, principalmente meus pais, meu irmão e ao Flávio Portela, que me dão suporte diário e me ensinam tanto sobre a união;

Aos meus avós, nos quais tenho cada um como exemplo de perseverança;

À Gabriela Alves, por não me deixar esquecer o que há de mais importante nesse mundo: o amor;

Ao Departamento de Recuperação de Ativos e Cooperação Jurídica Internacional, por não só acreditar, mas apostar tanto no meu potencial;

À Professora Inez Lopes, por tamanha paciência, delicadeza e perspicácia na orientação;

Aos meus amigos, nos quais prometo não mais escapar os programas de fim de semana “por causa da mono”.

EPÍGRAFE

Fighting corruption is not a one-night affair
Olusegun Obasanjo, ex-presidente da Nigéria

RESUMO

Essa monografia tem como objeto os impactos, no Brasil, advindos da ratificação da Convenção das Nações Unidas contra Corrupção, seja por meio de políticas públicas ou mudanças legislativas. Num mundo cada vez mais globalizado, em que o crime consegue transpor as barreiras territoriais tão facilmente, faz-se necessário analisar o combate à corrupção sob uma perspectiva abrangente, e neste caso, à luz dos institutos de cooperação jurídica internacional.

Palavras-chave: Corrupção, Cooperação Jurídica Internacional, UNCAC, Direito Penal Internacional.

ABSTRACT

This monograph has as the main theme the impacts, in Brazil, coming from the ratification of the United Nations Convention Against Corruption, such as through public policies or legislative changes. In more and more globalized world, crime might easily overcome territorial boundaries, making necessary to analyze the combat against corruption in this same perspective, and in this case, in view of the international legal cooperation institutes.

Keywords: Corruption, International legal cooperation, UNCAC, International Criminal Law.

SUMÁRIO

Introdução.....	10
1. Histórico do combate à corrupção.....	12
2. Princípios, objetivos e possibilidades da UNCAC.....	19
2.1 <i>Princípios gerais e objetivos.....</i>	<i>19</i>
2.2 <i>Tipificações e definições.....</i>	<i>23</i>
2.3 <i>Cooperação Internacional.....</i>	<i>25</i>
2.3.1 <i>Extradição.....</i>	<i>26</i>
2.3.2 <i>Auxílio Jurídico Mútuo.....</i>	<i>29</i>
2.3.3 <i>Recuperação de Ativos.....</i>	<i>32</i>
3. Impactos da UNCAC no sistema brasileiro de combate à corrupção.....	35
3.1 <i>Estratégia Nacional de Combate à Corrupção e à Lavagem de Dinheiro (ENCCLA).....</i>	<i>36</i>
3.2 <i>Mudanças Legislativas.....</i>	<i>40</i>
3.3 <i>Medindo a corrupção no Brasil.....</i>	<i>42</i>
Conclusão.....	46
Referências Bibliográficas.....	50

Introdução

O Brasil é uma das maiores economias do mundo, tendo um Produto Interno Bruto anual que atinge cerca de R\$5 trilhões. A Petrobrás, apesar de toda retração enfrentada após escândalos de corrupção e má gestão, ainda se configura com uma das mais relevantes empresas da economia mundial, além de se notar uma expansão de empresas como AMBEV e Vale, que disputam lugares importantes dentro do mercado exterior.

Segundo o Censo de 2010 do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE), a população já alcança a casa dos 200 milhões (INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA, 2010), sendo a expectativa de 219 milhões até o ano de 2040 (IBGE, 2008), tornando-se um dos mercados consumidores mais atrativos do mundo. Essa população contribui com uma das trinta nações com as maiores cargas tributárias do mundo, de acordo com “Estudo sobre a carga Tributária/PIB x IDH”, do Instituto Brasileiro de Planejamento Tributário (INSTITUTO BRASILEIRO DE PLANEJAMENTO E TRIBUTAÇÃO, 2013).

Por outro lado, os índices de desenvolvimento humano e outros indicadores sociais dão jus à insatisfação geral com a prestação de serviços básicos: sistema de saúde deficitário, altos índices de criminalidade, transporte público precário. Como que um país tão próspero consegue se desenvolver tão lentamente? Porque toda essa força econômica não tem levado a reflexos tão positivos na sociedade?

Obviamente que as respostas para tais questões não são simples, e dependem de planejamento e estudos na seara da Economia, Ciência Política, Direito, Sociologia e afins. E talvez um dos mais eminentes fatores para conjunturas como essa – muita capacidade, mas pouco retorno - seja o cenário de corrupção endêmica.

O próprio significado do termo corrupção induz a uma ação de tornar algo imprestável, incapaz de exercer sua função inicial ou num pior estado. O conceito amplamente utilizado por organismos internacionais, como o Banco Mundial e a Transparência Internacional, diz que a corrupção é o abuso do poder público para benefício e lucro individual. Juntando essas duas noções e pensando em larga escala, ocorrendo em altos cargos públicos e fazendo parte de uma cultura empresarial sem

valores éticos adequados, a corrupção pode ser vista como um fator fundamental para que o desenvolvimento seja retardado.

Por exemplo, a própria Alto-Comissária das Nações Unidas para Direitos Humanos, Navi Pillay, traz atenção para a estimativa de que países em desenvolvimento perderam cerca de US\$8,44 trilhões em transações financeiras ilegais entre 2000 e 2009, o que representa quase dez vezes mais que toda as doações recebidas no mesmo período, segundo dados de 2013 (PILLAY, 2013).

Independente da validade de estatísticas relacionadas a corrupção – tendo em vista seu caráter essencialmente oculto, o que dificulta a colheita de dados de forma mais sólida -, os impactos e malefícios trazidos por esse fenômeno não são difíceis de serem concluídos, tendo já sido objeto de diversos estudos.

O fato é que a comunidade internacional percebe, principalmente desde a queda do muro de Berlim e a consequente expansão dos ideias liberais, bem como a integração dos países por meio de blocos regionais, a necessidade de se coordenar as ações dos Estados para combater esse crime. Com o avanço da globalização, atividades delituosas que tinham efeitos limitados a um território afetam hoje, com certa facilidade, outras jurisdições. Portanto, nada mais esperado para responder essa característica transnacional do crime do que agir, também, nessa dimensão.

No primeiro momento, esse texto abordará brevemente os esforços iniciais e o histórico do combate à corrupção, dando ênfase em algumas políticas públicas adotadas pelos Estados Unidos da América na segunda metade do século XIX até o final dos anos 1970. No mesmo capítulo, indicar-se-á a expansão dessa mentalidade nos planos regionais, e posteriormente internacionais; e como que a Convenção das Nações Unidas contra Corrupção (UNCAC) surgiu.

A UNCAC, também conhecida como Convenção de Mérida, é o instrumento internacional que serve como marco nesse debate. Sua importância não se limita por ser o primeiro tratado de adoção global, mas também por ensejar temas adjacentes essenciais para o combate à corrupção; tópicos que em cerca de sete anos depois de sua entrada em vigor, os mecanismos de avaliação de implementação e grupos de trabalho ainda apontam o quanto os países precisam evoluir.

Em seguida, demonstrar-se-á a importância da UNCAC, indicando seus principais objetivos e princípios gerais. Ainda, esse mesmo capítulo abordará as tipificações e definições trazidas por esse tratado, visando harmonizar as legislações de cada nação. E dentro de tantos outros possíveis sub-temas, focar-se-á nos institutos

de Cooperação Internacional, quais sejam a Assistência Jurídica Mútua, a Extradição, a Recuperação de Ativos e a Cooperação Técnica.

Mesmo diante de um instrumento tão completo, o Brasil configura hoje, no ranking de uma das ONGs mais reconhecidas no ramo, a Transparência Internacional, como o 72 pior colocado em termos de percepção da corrupção, sendo considerado, pois, como uma situação crítica (TRANSPARÊNCIA INTERNACIONAL, 2013).

O quarto capítulo tomará nota do empenho brasileiro para implementar a UNCAC, passando pelos dez anos da Estratégia Nacional de Combate à Corrupção e à Lavagem de Dinheiro e analisando seus principais resultados em face do disposto na Convenção, apontando as mudanças legislativas pós 2005 e a evolução, desde então, dos índices de percepção da corrupção no Brasil.

A partir dessa estrutura, pretende-se compreender qual o impacto da Convenção das Nações Unidas contra Corrupção no Direito brasileiro, tendo em vista que esse é o tratado mais adotado internacionalmente, com previsões abrangentes e amplo suporte por parte da doutrina.

Em tempos de Marcha contra Corrupção e insatisfação generalizada com a prestação de serviços pelo Estado brasileiro, entender como que a corrupção é discutida nos principais foros internacionais e como que o mais relevante instrumento tem sido implementado no Brasil é uma compreensão que se mostra pertinente.

1. Histórico do combate à corrupção

A corrupção é vista como um problema social e intrinsicamente ligada ao desvio de finalidade por parte de pessoas no poder. Pensadores na Grécia Antiga, ainda que muito superficialmente, chegaram a endereçar condutas corruptas ao explicitarem desvios éticos e morais. Como bem anota Norberto Bobbio, ao descrever a teoria de Platão “a honra do homem timocrático se corrompe quando se transforma em ambição imoderada, ânsia de poder. A riqueza do homem oligárquico, quando se transforma em avidez, avareza, ostentação despudorada de bens (...)” (BOBBIO, 2001, p. 50).

São muitas as passagens bíblicas que trazem, explicitamente, a vedação de práticas corruptas, como o suborno e desvio de verbas. Entre tantas, temos em Êxodo

23:8 “Também suborno não aceitarás, pois o suborno cega os que têm vista, e perverte as palavras dos justos”.

Em 1302, Felipe, o Belo, aborda à luta contra a corrupção na Ordem de Reforma do Reino, indicando regras a serem respeitadas pelos agentes públicos franceses, que tinha por intuito evitar quaisquer ilegalidades na edição de atos administrativos (GODINHO, 2011).

Verifica-se, pois, que se trata de uma questão que já atravessa milênios, presente em diversas sociedades e independente da forma de governo ou do período histórico.

Contudo, conforme será exposto a seguir, a percepção dos malefícios trazidos por reiteradas práticas corruptas, o real engajamento na repressão e o surgimento de instrumentos internacionais anticorrupção são fatos relativamente recentes na comunidade internacional.

Há cerca de trinta anos, a literatura que versava sobre esse tema era escassa e pouco aprofundada, principalmente nos países desenvolvidos (TIIHONEN, 2003), sendo quase impossível alguém conseguir publicar um livro completo sobre isso no final dos anos 1980 (WOLF; SCHMIDT-PFISTER, 2010).

Não há como ter uma resposta simplista pelo motivo no qual essa conduta demorou tanto para começar a ser vista com um olhar mais crítico. A conjuntura internacional, por meio da interação de seus sujeitos e integração advinda com a globalização, evoluiu de forma a trazer esse assunto à esteira transnacional.

Até meados dos anos 1970, além das iniciativas anticorrupção serem ainda muito frágeis, vários pregoavam a ideia de que a corrupção era um custo inerente à atividade econômica. O economista Nethaniel Neff argumentava, inclusive, que a corrupção poderia ser benéfica a países em desenvolvimento, tendo em vista que esses governos desenvolveram regulações ineficientes, sendo a corrupção um mecanismo legítimo e eficaz para contornar tais limitações (NEFF, 1964 *apud* GATHII, 2009). Neff argumentava, ainda, que a corrupção era necessária para acelerar o processo burocrático ou até mesmo mediar a relação entre partidos políticos (NEFF, 1964 *apud* GATHII, 2009).

Esse pensamento se refletia até mesmo nas legislações tributárias de alguns países, como Alemanha, em que tratavam o fornecimento de propinas além das fronteiras nacionais como despesas passíveis de dedução fiscal (RAMINA, 2003).

E de fato, não há dúvidas de que o pagamento de suborno, por exemplo, pode facilitar muito a atividade de uma empresa. Devido à realização de subornos, por exemplo, uma companhia pode vir a ganhar, mesmo que sem qualificação para isso, uma licitação pública, gerando claro prejuízo ao Estado e dirimindo os princípios inerentes da livre concorrência. Ora, a questão central não é o benefício angariado pela prática corrupta, mas as péssimas consequências à sociedade e a todos aqueles alheios a esse tipo de conduta.

Ademais, o argumento que tenta legitimar ações corruptas e inclui esse fenômeno como inerente ao mundo dos negócios acaba por desconsiderar a possibilidade de mudança no foco da burocracia, isto é, o que antes era inerente a regulação estatal, a dificuldade de tramitação passa a ter foco na pessoa que tem capacidade de desenrolar isso. Assim, é igualmente plausível que funcionários corruptos atrasem ainda mais os trâmites administrativos, ao invés de acelerar, a fim de obter maiores vantagens (GATHII, 2009).

Somada a essa ideia, tinha-se a concepção de que a corrupção deveria ser tratada somente em plano doméstico, refletindo na ausência de líderes internacionais engajados nesse combate (FARIA, 2012). Frank Vogl vai além e defende a tese de que o envolvimento das duas potências da Guerra Fria com países regidos por ditadores notoriamente corruptos forçou o afastamento desse debate do plano internacional (VOGL, 2012).

De maneira congruente, existe uma difusa compreensão de que o combate à corrupção teve início restrito ao escopo doméstico, e que mesmo assim ainda era muito incipiente (FARIA, 2012). Essa dinâmica só foi mudar no final da década de 1970, motivada por uma transformação do cenário interno norte-americano (FARIA, 2012) e na ocorrência de alguns escândalos de repercussão internacional.

Os Estados Unidos da América enfrentaram complicados períodos de corrupção, sendo sua história no século XIX e início do século XX pautada em governos que exerciam suas funções públicas sob o pagamento de propinas (GLAESER; GOLDIN, 2007).

Ainda que a corrupção não tenha desaparecido, ela já não é mais um problema central na vida política americana; e as análises sobre as instituições econômicas e políticas nesse processo, pois, trazem boas compreensões sobre como controlar esse mal (WALLIS, 2007).

Em detalhado estudo sobre o movimento político norte-americano, John J. Wallis conclui que esse país passou, no final do século XIX, por transformações em diversas áreas constitucionais: alterações na regulação entre empresas e o governo; expansão da participação política (como o sufrágio para mulheres e eleição direta de senadores); e também repensaram a interação entre as esferas locais, estaduais e federais do governo (WALLIS, 2007).

Isso tudo corroborou para uma democracia mais sólida, que pressupõe formas eficazes de *checks and balances* e instituições civis independentes; fundamentais no combate à corrupção (MENES, 2007). Além do mais, atacou-se também as raízes da corrupção sistêmica, a partir do momento em que se limitou a capacidade do governo em ser privilegiado com interferências no setor privado (WALLIS, 2007).

Mas mesmo com essas mudanças, as estatísticas mostram que, apesar de ser observado um período de redução dos casos de corrupção nos EUA entre 1880 e 1910, foi só na década imediatamente posterior a Crise de 29 que os índices de corrupção começaram a ter uma redução mais significativa (MENES, 2007).

Não se pode esquecer que, a despeito de tantos esforços, essa experiência tinha poucas equivalências em outros países, a comunicação entre autoridades estrangeiras não era tão aprofundada quanto hoje, bem como a existência de características transnacionais não era, até então, levada como preocupante. E da mesma sorte que a evolução dos meios de comunicação aumentou as possibilidades da criminalidade, a cooperação internacional no sentido de se estruturar contra o crime também foi beneficiada.

Depois desse primeiro período de significativa redução da corrupção nos EUA, a literatura no tema aponta com bastante frequência o escândalo de Watergate como marco fundamental nesse combate. Tratou-se de esquema de espionagem, abuso de poder e obstrução da justiça com o intuito de beneficiar a campanha eleitoral, em 1972, de Richard Nixon; que resultou na sua renúncia do posto de presidente¹.

Num ambiente político já fragilizado com a Guerra do Vietnã e a constante tensão da Guerra Fria, esse escândalo impulsionou a descoberta de que centenas de empresas americanas subornavam funcionários públicos estrangeiros e políticos de alto escalão (WOLF; SCHMIDT-PFISTER, 2010). Quase que de imediato, os efeitos

¹ Mesmo com todas as evidências contra Nixon, ele nunca foi julgado por seus atos; sendo, inclusive, perdoado por seu vice e sucessor, Gerald Ford, apenas seis dias depois de sua nomeação.

na política externa e economia internacional dos EUA foram sentidos, tendo diversos órgãos americanos se pronunciado acerca dos impactos negativos do Caso Watergate (KOEHLER, 2012).

O resultado mais evidente, contudo, deu-se com a promulgação do *Foreign Corrupt Practices Act* (FCPA), em 1977. Essa lei é dividida em duas partes distintas, sendo a primeira obrigando algumas empresas a manter detalhado registro dos gastos no exterior; e a segunda a previsão de altíssima multa e pena de liberdade a quem oferecer suborno a agentes estrangeiros (CARSON, 1985).

O FCPA é o primeiro instrumento jurídico a abordar, com tanta profundidade e amplitude, a problemática do suborno transnacional e a coibir a atividade empresarial corrupta, em especial fora do país.

À partir dela, uma das potências de um mundo bipolarizado começou a trazer ao cenário global a preocupação com a corrupção, introduzindo o tema sob uma perspectiva liberal nos debates em organizações internacionais e dando início a um processo de transformação de valores morais (FARIA, 2012).

Vale notar que as pesquisas acerca do tema tiveram um aumento considerável nos anos 1980, aparecendo os primeiros indicadores de percepção de corrupção, tais como *International Country Risk Guide*, que é produzido desde 1982 (FARIA, 2012).

Em escala mundial, as consequências iniciais dessa mudança paradigmática e crescimento da noção de nocividade da corrupção só foram percebidas no início dos anos 1990. Logo após o queda do Muro de Berlim, as comissões e grupos de trabalho começaram a ser criados, e por consequência, resoluções também surgiram endereçando o tema. No âmbito da ONU, por exemplo, aprovou-se o *Guide Practical Measures against Corruption*, em 1990, e depois o *International Code of Conduct for Public Officials*, em 1996.

Os primeiros instrumentos internacionais realmente mais consistentes acerca do combate à corrupção são negociados em âmbito regional; conforme esperado, haja vista tendência em possuir regimes jurídicos semelhantes, além da proximidade geográfica facilitar a interação entre povos, o que torna as negociações mais prováveis e necessárias de se finalizarem.

Nesse sentido, os dois continentes mais integrados politicamente acordaram os dois primeiros tratados internacionais sobre a corrupção, sendo a Convenção Interamericana contra Corrupção (1996) e a Convenção sobre a Luta contra

Corrupção envolvendo Funcionários Públicos das Comunidades Europeias e Estados-Membros da União Europeia (1997).

Os avanços advindos com a Convenção Interamericana também merecem nota. Inaugura-se, ainda que num número limitado de signatários, um instrumento multinacional que comprometa países a adotarem medidas que reduzam a corrupção, especialmente no serviço público. Já no lado europeu, quase que simultaneamente ao mencionado acordo na União Europeia, em 1997, a relevantíssima Convenção contra o Suborno de Funcionários Públicos em Transações Comerciais Internacionais da OCDE trouxe um enfoque na participação da iniciativa privada na prática de atos ilícitos.

Mas foi em meados dos anos 1990 que os trabalhos trouxeram como resultado a corrupção como um problema da política internacional (WOLF; SCHMIDT-PFISTER, 2010). Amanda Faria é perspicaz em anotar que:

A globalização e o cenário internacional em transformação contribuíram para o movimento anticorrupção ao aumentar a quantidade de interações sociais e por meio do avanço da tecnologia – como das comunicações, entre elas a internet – difundiram o conhecimento dos fatos, da percepção prática e dos efeitos corrosivos da corrupção (FARIA, p. 47, 2012).

Estabelecidos os esforços regionais, percebeu-se a necessidade de abranger essa temática a um foro de participação ampla tal como a ONU. Perseguia-se, agora, adoção global e um instrumento que de fato obrigasse os países a se engajarem na luta contra a corrupção.

Depois de um ano de trabalhos preparatórios para um tratado sobre crime organizado transnacional e corrupção, a Assembleia Geral das Nações Unidas notou que era desejável um instrumento independente, tendo em vista todas suas particularidades (ARGANDOÑA, 2007). Assim, por meio da resolução A/RES/55/61, de 08 de dezembro de 2000, esse órgão estabeleceu que um grupo de peritos, incluindo representantes de países em desenvolvimento, deveria entregar proposta de texto à Comissão de Prevenção do Crime e Justiça Criminal e ao Conselho Econômico Social (ONU, 2000).

Até a entrega do texto final da Convenção, muitas foram as resoluções e reuniões que adicionaram algum elemento a essa história, destacando-se o resultado da Conferência Mundial sobre o Financiamento para o Desenvolvimento que

reconheceu, em seu parágrafo 13, que o combate à corrupção deve ser uma prioridade para que se atinja um desenvolvimento sustentável e a erradicação da pobreza (ONU, 2002).

O texto final da UNCAC foi aprovado pelo comitê *Ad Hoc* em outubro de 2003, e no final de novembro do mesmo ano, a AGNU adotou resolução para esse marco internacional (ARGANDOÑA, 2007), abrindo para ratificações em dezembro, em Mérida, no México. Ironicamente, em janeiro de 2004, um escândalo de corrupção eclodiu no programa Petróleo por Alimentos das Nações Unidas, ocasionando a criação de um comitê de investigação e a perseguição de diversas autoridades da ONU (GODINHO, 2011).

Conforme o artigo 68 da UNCAC, essa Convenção entraria em vigor dezanove dias após o depósito do trigésimo instrumento de ratificação, que veio a ocorrer em 14 de dezembro de 2005. Desde 9 de janeiro de 2014, com a ratificação de Omã, esse tratado possui 171 assinaturas, sendo 140 Estados-Parte no total.

A partir da ascensão da UNCAC, o mundo pôde ingressar numa era de cooperação internacional e modificação de políticas públicas no sentido de aperfeiçoar – ou criar – mecanismos anticorrupção (WOLF; SCHMIDT-PFISTER, 2010); tratando esse problema sob a perspectiva que compreende os efeitos transnacionais da corrupção.

Hoje em dia, quase todos os organismos internacionais endereçam de alguma forma a corrupção, desde foros com enfoque econômico, tais como o G20 e o Banco Mundial, até àqueles com caráter social-humanitário, como a Comissão de Direitos Humanos da ONU.

Não obstante os avanços já obtidos, a mera existência e ratificação de tratados não significa, automaticamente, que o problema esteja superado. Com menos de 10 anos em vigor, a UNCAC ainda precisa, da mesma sorte que outros tratados, ser transformado em políticas efetivas e cumpridas (FARIA, 2012).

O fato é que vivenciamos, atualmente, uma fase de descrença e desconfiança para com o combate à corrupção, numa evidente crise de legitimidade causada pelos resultados diametralmente opostos: em alguns países a significativa melhora, em outros, preocupante indiferença ou até mesmo a piora (WOLF; SCHMIDT-PFISTER, 2010).

Nesse cenário, resta saber se o Brasil se encontra em esperançosa e vertiginosa melhora, em conformidade com os padrões internacionais de combate à corrupção, ou

se a percepção de que a corrupção por aqui está em níveis nunca antes observado é concreta.

2. Princípios, objetivos e possibilidades da UNCAC

Identificado o contexto da ascensão da UNCAC no cenário internacional, bem como o processo de negociação que culminou em seu abrangente texto e ampla ratificação, faz-se necessário saber como que ela impactou as políticas dos países signatários, tendo esse trabalho o Brasil como objeto.

Porém, antes de analisar as mudanças e os impactos que a Convenção de Mérida estabelece no sistema brasileiro de combate à corrupção, deve-se compreender o que esse tratado impõe como compromisso internacional aos Estados-Parte, seja por meio de tipificações ou princípios, ou seja, as possibilidades criadas no intuito de se combater a corrupção a nível global.

Compreendido os pontos mais assertivos entre os 71 artigos desse tratado, poder-se-á comparar a estrutura de combate à corrupção brasileira sob essa perspectiva; identificando, destarte, em que medida o Brasil se adaptou ao novos padrões internacionais e quais políticas públicas foram adotadas a partir da ratificação da Convenção.

2.1 Princípios gerais e objetivos

A UNCAC nasceu com o objetivo geral de ser uma convenção abrangente, funcional e efetiva na unificação das linguagens e legislações anticorrupção mundo a fora, balanceando os conceitos de prevenção e persecução (ARGANDOÑA, 2006). Ainda assim, ela se insere num contexto da política internacional e dos princípios do Direito Internacional – mais especificamente do Direito dos Tratados.

Apesar de não trazer muitas menções em seus artigos, é perceptível em diversos trechos o uso de princípios, legais ou morais, como inspiração das normas ali

ditadas (ARGANDOÑA, 2006). Todavia, as cláusulas preambulatórias mostram desde já a importância de se ter princípios que ensejem os objetivos básicos da Convenção. Afinal, conforme a própria Convenção de Viena sobre Direito dos Tratados, em seu artigo 31, os “para os fins de interpretação de um tratado, o contexto compreenderá, além do texto, seu preâmbulo e anexos” (1969).

A Convenção, além dos princípios apontados no corpo do texto, reconhece também os princípios de direito processual penal, de procedimentos civis e administrativos previsto no parágrafo no preâmbulo que aqui se reproduz: “Reconhecendo os princípios fundamentais do devido processo nos processos penais e nos procedimentos civis ou administrativos sobre direitos de propriedade” (ONU, 2005). O interessante desse trecho não está na observância de um dos princípios básicos do Direito – inclusive assegurado na Declaração Universal de Direitos Humanos -, o devido processo legal, mas como que, dentro do debate do combate à corrupção, existe uma tensão entre medidas efetivas e a violação de direitos fundamentais, principalmente à propriedade.

Afastar o risco de que ganhos advindos da corrupção sejam utilizados para outros crimes, que sejam ocultados ou meramente usufruídos por criminosos, acaba por se justificar uma série de medidas de constrição patrimonial, como o bloqueio e o perdimento de bens, de forma preventiva. Indaga-se, contudo, se isso não resultaria numa ofensa aos princípios da presunção de inocência, da proporcionalidade e do direito à propriedade privada (LIMA, 2012).

Para se evitar possíveis violações de princípios fundamentais, deve-se realizar uma análise de adequação, de modo a auferir se não existe outra alternativa menos gravosa ao investigado, e por fim, se há proporcionalidade entre os meios utilizados e os fins almejados (RIBEIRO, 2010).

Por outro lado, sabe-se que a efetividade de muitas investigações e ações penais, bem como de atuações preventivas, dependem da celeridade e tempestividade, incluindo nessas medidas patrimoniais. Nesse sentido, o art. 31 da UNCAC abre a possibilidade para que embargos preventivos sejam decretados, diretamente ou indiretamente², sobre bens de pessoas envolvidas em casos de corrupção.

Na mesma esteira, encontra-se o instituto do confisco, que é a mais importante ferramenta para se limitar o uso dos proveitos do crime, isto é, a máxima privação do

² Quando se diz indiretamente, entende-se por bens com valores equivalentes àqueles que foram objeto da corrupção, como proveito ou instrumento.

exercício da propriedade privada (STESSENS, 2003), fazendo com que o réu perca os direitos sobre determinados bens.

Num ponto de equilíbrio entre os dois polos, cabe lembrar, pois, a conclusão de Marianna Moura Gonçalves ao dizer:

Neste embate entre interesses do indivíduo e imperativos de caráter coletivo deve-se evitar, ao máximo, posturas extremas, observando-se o assento constitucional de ambos os interesses em questão. Impõe-se, pois, a recusa a soluções absolutas, que consistam com intervenções arbitrárias e, por razões de ordem substancial, incompatíveis com o estado de inocente do indivíduo (Gonçalves, 2011, p.12-13).

A UNCAC se esquia desse debate e das garantias do investigado/réu, deixando a entender, diante dos objetivos do próprio tratado, que os Estados devem agir de forma implacável na minimização de brechas para a corrupção. Algo mais próximo a uma garantia do investigado está exposto num dispositivo que possibilita os Estados a considerarem a exigir inversão do ônus da prova, de modo que o “delinquente”³ demonstre a origem lícita do produto alegado como produto de delito ou de outros bens expostos ao confisco.

Ainda no preâmbulo, a Convenção elenca uma série de princípios que se assemelham a princípios já consolidados no Direito Administrativo pátrio, quais sejam: devida gestão dos assuntos e dos bens públicos, equidade e igualdade perante a lei.

O primeiro se correlaciona com o princípio da eficiência, que traz seu aspecto de lograr os melhores resultados na prestação do serviço público por meio de seu modo de organizar, estruturar e disciplinar a Administração Pública (DI PIETRO, 2011).

No tocante à equidade e à igualdade perante a lei, vale retomar o princípio da impessoalidade, que significa que a Administração deve agir com foco tão somente no interesse público, não podendo atuar com a finalidade de prejudicar ou beneficiar pessoas determinadas (DI PIETRO, 2011).

Ultrapassada as cláusulas preambulatórias, o único princípio de notória clareza, uniformidade interpretativa e repetição durante seus artigos advém do Direito Internacional Público: não interferência nos assuntos internos de um país.

³ Nos termos da própria Convenção, que se utiliza de “delinquente” ao invés de acusado ou investigado.

Enquanto parte do conceito de soberania, o princípio da não-intervenção é essencial para a manutenção de um sistema internacional minimamente estável e abrange não somente a segurança territorial, mas também a independência de um Estado soberano para adotar medidas em âmbito interno (SHAW, 2008).

Cabe esclarecer que essa independência em relação a diversos atores internacionais concerne a coerção de um Estado a outro, numa submissão formal, não estando abarcadas nesse conceito as influências naturais da política e economia internacionais (SHAW, 2008)⁴.

O texto da UNCAC traz consigo uma deliberada tentativa de se resguardar, quase que em cada parágrafo, dessa possível interpretação de que se almejaria interferir nos assuntos internos de cada país signatário, sendo a redação “de conformidade com os princípios fundamentais de seu ordenamento jurídico” repetida inúmeras vezes.

Com esse clássico princípio permeando seu texto e tendo em vista os princípios da devida administração acima mencionados – que de fato não convergem com práticas corruptas -, a UNCAC apresenta, em seu primeiro artigo, um rol de propósitos genéricos a serem atingidos, sendo a primeira delas “promover e fortalecer as medidas para prevenir e combater mais eficaz e eficientemente a corrupção”.

Diferentemente dos tratados regionais anteriores, a Convenção de Mérida deve ser vista num novo patamar estrutural, onde se tem, para se combater a corrupção, o desenvolvimento de meios práticos e eficientes, como a consolidação da cooperação internacional e da recuperação de ativos (MARTIN, 2011).

Para tanto, essa Convenção intenta ser um instrumento internacional, ao mesmo tempo, abrangente, funcional e eficaz, que leve em consideração as várias facetas da corrupção, além de estabelecer uma linguagem – legislativa e política - unificada entre seus signatários (ARGANDOÑA, 2006).

Outro objetivo que parece evidente na UNCAC é que, talvez pela experiência adquirida na implementação dos tratados anticorrupção anteriores, procurou-se agora dar ferramentas para que as obrigações assumidas a partir dessa ratificação fossem cumpridas, isto é, muito mais do que estabelecer normativas, mas dar direcionamento.

⁴ Conforme já se explicitou no caso Watergate, quando a repercussão internacional diante de um escândalo de corrupção influenciou em mudanças estruturais de uma potência; da mesma sorte um tratado internacional pode vir a levar mudanças internas drásticas e sob consentimento e atuação do próprio Estado-Parte para isso.

A ampla adesão dessa convenção é um indicativo de que chegamos num consenso internacional de que a corrupção não é mais um problema local, mas possui dimensões transnacionais (SARYAZDI, 2008), estando essas nações compactuando com o objetivo de combater esse problema.

Nesse sentido, a UNCAC tem por base cinco pilares, que combinadas, resultam nas condições para se combater a corrupção: prevenção, criminalização, cooperação internacional, recuperação de ativos, e assistência técnica e intercâmbio de experiências (SARYAZDI, 2008).

Destarte, pode-se presumir que os propósitos da Convenção, enunciados em seu artigo 1, encontram-se dispostos no exercício de cada um desses pilares.

2.2 Tipificações e definições

Apesar deste trabalho ter por delimitação a cooperação internacional, impossível endereçar o tema da corrupção com profundidade sem que se aborde, ainda que brevemente, os conceitos e definições doutrinárias de corrupção, além daquele trazido no texto da UNCAC.

Conforme já exposto no capítulo 2, apesar de observada desde civilizações antigas e presente em diversas formas de poder, a corrupção nem sempre foi vista sob a ótica dos seus efeitos nefastos à sociedade, e conseqüentemente, que necessita ser reduzida.

O conceito genérico do que seja corrupção nunca teve um consenso prático ou doutrinário, tampouco tem perspectiva de mudar isso. Até porque, a lição que se tira da História é que, assim como qualquer outro conceito ou princípio, o entendimento acerca do que seja corrupção mudou muito e nada impede de que continue mudando (FARRALES, 2005).

Não obstante, vale mencionar duas opiniões de amplo reconhecimento e replicação. O primeiro advém do autor Joseph Nye, que expõe que a corrupção é “o comportamento que advém das obrigações formais de um cargo público (eletivo ou nomeação) para obtenção de ganhos financeiros privados ou de poder.” (NYE, 1967).

De forma mais simplista, a Transparência Internacional define como “ o abuso de poderes confiados para ganhos privados” (Transparência Internacional, 2009, p. 14), sendo essa definição replicada por diversos outros organismos internacionais, tais como o Banco Mundial. Porém, o prosseguimento nesse debate não possui muita utilidade prática.

A UNCAC consegue o impressionante feito de não só trazer a baila internacional a luta contra corrupção, mas avançar nas terminologias, tipificando cada uma das condutas que se pretende determinar como integrante do rol de práticas corruptas.

Alguns dos dispositivos que trazem essas definições não tem caráter mandatório, uma vez que diz que cada Estado-Parte “considerará a possibilidade de adotar medidas legislativas” a fim de adequar a lei interna com o texto da Convenção (KUBICIEL, 2009). São os casos dos crimes de corrupção passiva de funcionários estrangeiros e de organismos internacionais, tráfico de influências, abuso de funções, enriquecimento ilícito, suborno e desvio de verba no setor privado, e o encobrimento (CHRYSSIKOS, 2009).

Por outro lado, ao ratificar essa Convenção, os Estados-Parte ficam obrigados a adotar medidas para que sejam criminalizadas as condutas de corrupção ativa e passiva de funcionários públicos, corrupção ativa de funcionários estrangeiros e de organizações internacionais, desvio de verbas, peculato, malversação, lavagem de dinheiro, obstrução da justiça, além da participação em qualquer uma das ofensas descritas no texto da UNCAC (CHRYSSIKOS, 2009).

Apesar do texto da Convenção ser relativamente bem explicado quanto a descrição típica de cada uma dessas condutas, deve-se ter em mente que mais importante do que cada Estado adotar exatamente essa redação, tem-se que abordar o conteúdo central da lei internacional, bem como preparar as instâncias judiciais para a sua correta aplicação (KUBICIEL, 2009).

Estando os Estados coordenados em relação do que se configura uma prática corrupta ou não – muito mais do que definir o que seja corrupção em *lato sensu* -, facilita-se o diálogo para se combater a corrupção, isto é, a troca de informações e a cooperação internacional ficam mais suscetíveis de ocorrer.

Isto posto, cabe frisar que alterar leis e normas, harmonizando-as em relação aos outros países, é apenas parte inicial do combate e a mínima observância do princípio da legalidade. Da mesma magnitude em que sistemas anticorrupção

evoluem, novas práticas podem também aparecer – em formas que podem até ser inimagináveis diante da atual conjuntura política (FARRALES, 2005).

2.3 Cooperação Internacional

Como já exposto, após a promulgação do *Foreign Corruption Practice Act* nos EUA e a queda do Muro de Berlim, assim como em diversas outras áreas, o mundo começou a observar uma nova integração no que tange o combate à corrupção. Esse período, dentro da política internacional, também foi marcado pela expansão dos regimes internacionais, intensificação das práticas multilaterais, interações sociais mais complexas e a emergência de problemas de segurança em escala global (NUNES, 2008).

Posto que a corrupção é compreendida hoje sob seus efeitos transnacionais, a metodologia para se combatê-la da forma mais adequada não seria se não por meios também transnacionais.

Para tanto, fala-se de uma cooperação internacional no combate à corrupção, ao passo que, o nível de corrupção num país é significativamente afetado pela sua inserção no cenário internacional nesse tema, isto é, quanto mais integrado em redes de trocas de informação e cooperação, menor será a probabilidade de se ter altos índices de corrupção (SANDHOLTZ; GRAY, 2003).

Quando se fala em cooperação internacional, deve-se ter em mente que não se trata de um conceito restrito, mas de grande amplitude; apresentando-se como uma forma de atuação conjunta para finalidades diversas, tais como financeira, para o desenvolvimento, técnica, jurídica entre outras (NUNES, 2008).

A não-cooperação, com a atuação isolada e independente das estruturas disponibilizadas pela comunidade internacional, acaba por ser ineficiente e atenta contra o interesse do próprio Estado no objetivo de se combater a corrupção (NUNES, 2008). Nessa mesma visão, Eigen e Eigen-Zucchi concluem que o combate à corrupção deve ser vista como um bem público global, em que a desistência das práticas corruptas, por parte das nações e empresas, gera benefícios a todos, independente se contribuem a esse cenário ou não (EIGEN; EIGEN-ZUCCHI, 2002)

A UNCAC, além de balizar conceitos e tipos de corrupção, possui caráter paradigmático sobre as formas de promover, facilitar e apoiar a cooperação internacional. Diferentemente de tratados anteriores sobre o tema, a Convenção é extensa em estabelecer mecanismos de cooperação, seja ele técnico ou jurídico.

A seguir, dentre as ferramentas disponíveis para a cooperação jurídica internacional elencadas no tratado, abordar-se-á: a extradição, o auxílio jurídico mútuo e a recuperação de ativos.

2.3.1 Extradição

O primeiro instituto a aparecer no capítulo IV da UNCAC, “Cooperação Internacional”, é a extradição. A definição de extradição tem poucas variações doutrinárias, sendo comumente entendida como o ato pelo qual um Estado entrega um indivíduo acusado de um delito ou já condenado por tal à justiça de outro Estado (NUNES, 2008).

Por se tratar de tema delicado e que está afeto a uma restrição de liberdade, a extradição é envolvida por uma série de princípios fundamentais, dependendo sua execução da existência de um tratado internacional ou promessa de reciprocidade (NUNES, 2008). Inevitavelmente, há uma tensão entre o discurso de inclusão dos direitos humanos nos processos de extradição e a demanda por uma cooperação internacional mais efetiva na supressão do crime transnacional (DUGARD, VAN DEN WYNGAERT, 1998).

Os processos de extradição são conhecidos por ter rigorosas condições de execução e excessiva burocratização, levando muitas vezes que criminosos se tornem impunes por estarem em território estrangeiro (NUNES, 2008).

Não restam dúvidas de que UNCAC se configura no polo que vislumbra se utilizar de mecanismos de cooperação da forma mais abrangente no sentido de se combater a criminalidade transnacional, no caso, a corrupção. Isso se evidencia em seu texto que busca justamente dar alternativas aos desafios impostos no debate acerca extradição; sendo uma tendência procurar tornar a entrega de criminosos um procedimento mais célere e justo (NUNES, 2008).

Um desses obstáculos é o princípio da dupla incriminação, em que se preceitua que, para se efetivar uma extradição, é necessário que ambas as partes reconheçam que a ação ou omissão do indivíduo em questão constitui crime (MYLONAKI, BURTON, 2011).

O primeiro passo para ultrapassar essa barreira é apresentar um rol de delitos a serem criminalizados pelas Partes, reduzindo as disparidades legislativas - objeto de 3.2 deste trabalho. Em seguida, submeter a possibilidade de extradição a todos os crimes assinalados em seu texto, conforme se depreende dos parágrafos um e dois do artigo 44.

Outro limite condiz à vedação da extradição por crimes de caráter político, carecendo a doutrina de uma definição do que seja isso, e as percepções estatais variando muito. Assim, cabe o breve resumo histórico de Aimée J. Buckland

Desde o início da exceção dos crimes políticos nos século XVIII, o mundo tem mudado muito. Como resultado, o entendimento acerca dessa exceção se tornou ainda mais complicado. Historicamente, as funções dessa exceção eram de proteger revolucionários e prevenir o envolvimento excessivo nas questões políticas dos países requerentes da extradição. Hoje em dia, essa exceção engloba uma gama maior de atores. Tribunais tem se debruçado sobre casos envolvendo conflitos armados, crimes de guerra, refugiados, ex-chefes de Estado e terrorismo (BUCKLAND, p. 1, 2006).

Além do mais, por meio desse princípio, os Estados se esquivam de tomar partido em disputas políticas em outros países, evitando, inclusive, de que se implique que existe suporte por qualquer uma das partes envolvidas numa tensão desse tipo (DUGARD, DEN WYNGAERT, 1998).

Seguindo o intuito de dar solução às barreiras históricas da extradição, a UNCAC traz, no final do parágrafo quarto do artigo 44, que os Estados-Parte “não considerarão de caráter político nenhum dos delitos qualificados de acordo com a presente Convenção”, não deixando muitas brechas para interpretações.

Outra limitação comum nos procedimentos de extradição é a vedação, por parte de alguns Estados, de que sejam extraditados cidadãos nacionais, ou seja, não se submete a esse instituto a pessoa que estiver em país da própria cidadania. O próprio Brasil, por exemplo, apresenta esse limite como preceito constitucional⁵.

⁵ Vide Constituição Federal, art. 5, parágrafo LI.

Um dos contrapontos trazidos pelo próprio Direito Internacional é o brocardo latino *aut dedere aut judicare*, o que em língua vernácula seria algo como “ou entrega ou julga”. Conceitua-se de forma em que o Estado não pode servir como porto seguro para uma pessoa suspeita de ter cometido determinados crimes, devendo, na verdade, ou julgar ou entregar a uma autoridade com capacidade e interesse nisso (ANISTIA INTERNACIONAL, 2009).

Há quem defenda que isso tenha efeitos para além da consolidação de uma justiça transnacional, mas assegura também a promoção da paz e o bem-estar da humanidade, tornando-se, pois, um princípio geral do Direito Internacional (ENACHE-BROWN; FRIED, 1998).

A proposta trazida pela UNCAC para inibir a vedação da extradição de nacionais, por parte dos seus Estados signatários, vem exatamente no sentido de consolidar o princípio *aut dedere aut judicare*. Por meio dos parágrafos 11 e 12 do art. 44, as alternativas apresentadas são, respectivamente, obrigar o Estado-Parte a submeter o caso às autoridades competentes em conduzir o indiciamento; ou ao menos entregar o cidadão para que seja julgado no país rogante e, caso condenado, retorne para que cumpra pena no país de origem – condição que tem que ter a aceitação do país requerente.

O que por um lado a UNCAC inova em dar mecanismos de cooperação entre atividades jurisdicionais do Estado, por outro, ao lidar com os direitos dos investigados (ou acusados), não se vai muito além de resguardar princípios básicos dos Direitos Humanos, e mesmo assim, vinculado à reserva de conformidade com as leis internas dos Estados-Parte.

A única cláusula mais abrangente na proteção de indivíduos está no parágrafo 15, que veda a interpretação e a imposição de extraditar caso a solicitação tenha por fim perseguir ou castigar uma pessoa por razão de seu sexo, raça, religião, nacionalidade, origem étnica ou opiniões políticas.

Por fim, a UNCAC também propicia uma forma das autoridades competentes dialogarem antes que uma solicitação de extradição seja negada. Com o parágrafo 17, ainda do artigo 44, o Estado requerido deve dar a oportunidade ao requerente de apresentar aditamentos e negociar alternativas antes que se decrete a impossibilidade de extraditar.

2.3.2 Auxílio jurídico mútuo

Em seguida, aparece o instituto que foi internalizado - pela lei que promulga a Convenção no Brasil - como “assistência judicial recíproca”, numa tradução literal de *mutual legal assistance*⁶. Dentre tantos conceitos sugeridos pela literatura especializada no assunto, a mais abrangente em relação aos efeitos e agentes da cooperação veio de Ricardo Pelingeiro, que leciona que o auxílio jurídico mútuo é “o procedimento através do qual é promovida a integração jurisdicional entre Estados soberanos distintos” (PELINGEIRO, 2006). Noutros termos, são as formas por meio do qual Estados, através de seus órgãos judiciais ou administrativos, dão eficácia à medidas jurídicas em jurisdições estrangeiras.

Diante da perspectiva de que a corrupção tem efeitos transnacionais e seu combate, portanto, também deve ter essa característica, o auxílio jurídico mútuo desempenha papel fundamental para que sejam atingidos tais objetivos. Por exemplo, para se conseguir a quebra de sigilo bancário no exterior e fazer com que os documentos obtidos dessa forma tenham validade dentro de um processo nacional, o único meio dotado de legitimidade é o auxílio jurídico mútuo.

Nessa perspectiva, cabe lembrar a construção lógica de Antenor Madruga, que apresenta o fator de complementariedade entre jurisdições que esse instituto possibilita, afirmando que a eficácia interna da cooperação jurídica internacional, antes vista como potencial ameaça à soberania, apresenta-se hoje como essencial à efetividade da própria soberania (MADRUGA, 2006).

Desde o início da elaboração da UNCAC, sabia-se que seria necessário apresentar ferramentas que facilitassem essa interação. Logo no primeiro parágrafo do artigo 46, o texto da Convenção traz a obrigação dos Estados-Partes em prestar, no bojo do combate à corrupção, “a mais ampla assistência judicial recíproca relativa a investigações, processos e ações judiciais”.

Em seguida, no parágrafo terceiro, exhibe-se os objetos das solicitações de auxílio jurídico mútuo, que podem ser desde medidas processuais simples, como citações e intimações, até medidas restritivas sobre bens patrimoniais de investigados.

⁶ Para os fins deste trabalho, adotar-se-á o sinônimo “auxílio jurídico mútuo”, que se adequa melhor à definição seguida.

Ademais, indica-se também que qualquer outro tipo de assistência pode ser prestada pela Parte Requerida se assim sua legislação permitir, não limitando, pois, o rol de possibilidades de cooperação⁷.

No parágrafo quarto, outro instituto importante é sedimentado: as informações espontâneas. Trata-se de mecanismo em que, tendo acesso à dados que podem ensejar investigação ou processo sobre atividades corruptas, mesmo sem ser requisitado, um Estado pode transmitir voluntariamente a outro Estado essas informações, dotando de validade como se fosse qualquer outro tipo de cooperação.

Por exemplo, o Caso TRT-SP, que tinha como principal nome o desembargador Nicolau dos Santos Neto, é um dos mais emblemáticos para o combate à corrupção no Brasil e as informações prestadas, espontaneamente, pelo governo suíço foram fundamentais para a elucidação dos fatos ocorridos no Brasil, bem como a recuperação de parte dos ativos ilícitos enviados ao exterior.

Apesar de à época dessa cooperação a UNCAC ainda não ser vigente, o caso mencionado – mesmo tendo sido pouco noticiado sob esse escopo pela doutrina e imprensa – é um relevante exemplo para demonstrar as diversas possibilidades de se tornar a cooperação jurídica internacional peça chave no combate à corrupção, inclusive por institutos pouco conhecidos, como as informações espontâneas.

Adiante, mas ainda no mesmo artigo 46, cabe destacar a previsão de que “os Estados Partes não invocarão o sigilo bancário para negar a assistência judicial recíproca”.

Antes mesmo do Capítulo IV, que versa sobre Cooperação Internacional, o tema da sigilo bancário já tinha sido abordado nos artigos 31 e 40, onde ambos preconizam reduzir as barreiras na quebra dessa garantia.

Por um lado, o sigilo bancário pode configurar uma proteção além da própria privacidade, atingindo também a prevenção contra extorsão e sequestros, ou seja, fala-se num patamar de segurança pessoal (ONU, 2009a). Enquanto que a nível empresarial, previne o abuso e a competição injusta (ONU, 2009a).

Por outro, essa garantia pode vir a atrapalhar investigações que tenham por objeto os crimes de corrupção previstos na UNCAC, por velar provas essenciais no esclarecimentos dos fatos, seja para levar a uma condenação ou não do réu.

⁷ Também no parágrafo terceiro, existe a previsão para embargos preventivos e recuperação de ativos, que será abordado com mais profundidade no próximo subcapítulo.

Decidir em quais circunstâncias e quem pode ter acesso a uma quebra de sigilo bancário depende de diversos fatores, o que acaba por criar muita diferença entre um país e outro (ONU, 2009a). Para os fins da cooperação jurídica internacional, essa disparidade normativa acaba por frustrar algumas pretensões extraterritoriais, devido a própria impossibilidade jurídica de diligenciar o pedido de auxílio.

Ao preceituar, no artigo 40, que cada Estado-Parte deve ter mecanismos adequados de quebra de sigilo bancário nas investigações sob o escopo da Convenção, não só se intenta melhorar as estruturas internas de persecução da corrupção, mas também se vislumbra dar base a cooperação jurídica internacional.

Diferentemente da extradição, em que a dupla incriminação faz parte necessária para prestação da cooperação, no auxílio jurídico mútuo, esse princípio tem entrado cada vez mais em desuso, e a UNCAC tem influência nessa mudança de perspectiva.

No parágrafo nono, ainda do artigo 46, restringe-se as possibilidades de recusa na prestação do auxílio jurídico mútuo por exigibilidade da dupla incriminação. Enquanto que para medidas coercitivas, como em pedidos de bloqueio de contas bancárias, esse princípio pode ser aplicado, nas solicitações mais simples, como citação e notificação, essa reserva não pode ser feita.

Uma das classificações possíveis acerca da cooperação jurídica internacional é quanto a sua finalidade, dividindo-se em três níveis: primeiro grau, destinada às notificações em Estado estrangeiro, assim como produção de provas; segundo grau, em que as medidas solicitadas podem causar gravames ao patrimônio, tais como em sequestro de bens; e por fim, terceiro grau, nos casos em que se afetará direitos e liberdades de uma pessoa, como na extradição (CERVINI, 2000 *apud* BECHARA, 2009).

Nascida na Convenção da Haia de Comunicação de Atos Processuais, de 1965, a figura da Autoridade Central é hoje comum nos acordos que versem sobre auxílio jurídico mútuo, demandando a UNCAC a sua designação na entrega do instrumento de ratificação, por meio do parágrafo 13 do artigo 46.

A ideia é concentrar, num único órgão, o envio e recebimento dos pedidos de auxílio jurídico mútuo, a análise de adequações formais, a instrução das autoridades nacionais e intermediar a comunicação com o órgão estrangeiro análogo, conferindo efetividade e celeridade à cooperação (BEZERRA, SAADI, 2012).

2.3.3 Recuperação de Ativos

Como já visto anteriormente, a UNCAC aparece como instrumento que visa não somente obrigar os Estados, mas oferecer alternativas para que os obstáculos inerentes ao combate à corrupção e à cooperação internacional sejam ultrapassadas. Com a recuperação de ativos isso não seria diferente.

Antes mesmo de ser abordado em seu caráter transnacional, as medidas sobre bens ilícitos foi objeto do artigo 31 do tratado em tela, clamando os Estados-Parte a adotarem o que for necessário para que, no âmbito interno, o confisco de bens seja permitido e viável. Fortalecendo os mecanismos nacionais, facilita-se a prestação internacional da cooperação.

A Convenção também se preocupou em definir ativos, ao dispor de forma abrangente sobre o que seja “propriedade”, no artigo 2, inciso d, sendo bens corpóreos ou incorpóreos, móveis ou imóveis, tangíveis ou intangíveis, e documentos e instrumentos que evidenciam título ou interesse num ativo (ARGANDOÑA, 2006).

A inovação de maior proeminência da UNCAC está inserida também no âmbito da cooperação jurídica internacional, ao colocar a recuperação de ativos como princípio fundamental e objetivo geral dessa Convenção (HECHLER, et al, 2011). Consequentemente, oferece aos Estados-Parte uma série de previsões que possibilitam o congelamento, perdimento e retorno de ativos desviados pela corrupção. Apesar de dispositivos análogos nas Convenções de Viena de 1988 e de Palermo, 2004, pela primeira vez se gastou um capítulo inteiro e com tantas especificações para tratar da recuperação de ativos (ONU, 2009b).

Com o desenvolvimento dos estudos e da compreensão acerca de como se combater a corrupção, chegou-se a um consenso que a efetividade das ações anticorrupção devem incluir medidas que restrinjam o uso dos proveitos da corrupção por criminosos (ONU, 2009b)

Quando se fala da característica transnacional da corrupção, uma de suas mais eminentes facetas aparece justamente com que, cometido esse tipo de crime, os ativos dele decorrentes podem ser velozmente inseridos no sistema financeiro de outro país (NUNES, 2008).

Ademais, o que a primeira vista tem natureza apenas econômica, ou seja, de ressarcimento dos prejuízos causados por práticas corruptas, não se deve esquecer que a recuperação de ativos também serve como instrumento da aplicação do Direito, ou o que a língua inglesa chama de *rule of law*⁸ (VLASIC, NOELL, 2010). Assim sendo, a recuperação de ativos tem potencial para reduzir a impunidade e impactar, positivamente, o combate à corrupção (VLASIC, NOELL, 2010).

Para esse tipo de situação, a mera prisão pode não significar pena tão eficiente assim, mas sim o estrangulamento de suas ações e enfraquecimento das estruturas econômicas do corrupto, como por meio do confisco de ativos (NUNES, 2008). Inclusive, em comparação a outro instituto da cooperação, há quem defenda que a extradição não consegue lidar com organizações criminosas transnacionais mais modernas, enquanto que medidas sobre patrimônio tem tido mais resultados contra a criminalidade internacional (MYLONAKI, BURTON, 2011).

Viabilizar os esforços no sentido de investigar, localizar ativos e tomar as ações judiciais cabíveis pode levar anos quando os bens se encontram no exterior; a recuperação de ativos, portanto, está intrinsicamente ligada a uma cooperação jurídica internacional consolidada e célere (StAR, 2011).

No *Assets Recovery Handbook: Guide for Practitioners* (2011), elaborado pela *Stolen Assets Recovery Initiative* (StAR), frisa-se como que a cooperação internacional deve permear todas as etapas relativas ao procedimento de recuperação de ativos, quais sejam (i) investigação e reunião de provas; (ii) congelamento dos bens; (iii) confisco dos bens e; (iv) repatriação dos ativos. E é justamente a previsão de cada uma dessas etapas, diante do escopo da cooperação jurídica internacional, que faz com que a UNCAC, por meio do capítulo V, seja tão paradigmática e tão distinta dos esforços anteriores a ela (VLASIC, NOELL, 2010).

O artigo 52 é nomeada como “prevenção e detecção de transferências de produto de delito”, isto é, enseja-se a parte inicial de investigação e reunião de provas. Para tanto, preceitua que os Estados-Parte devem exigir das instituições financeiras que

adotem medidas razoáveis para determinar a
identidade dos beneficiários finais dos fundos

⁸ Com base no próprio conceito de *rule of law* trazido pela ONU, no Relatório do Secretário Geral para o Rule of Law e Justiça de Transição em Sociedades em Conflito e Pós-Conflito, S/2004/616), tem-se que esse princípio engloba, entre outros fatores, a supremacia do Direito e uma aplicação justa das normas de um país (ONU, 2004).

depositados em contas vultosas, e intensifiquem seu escrutínio de toda conta solicitada ou mantida no ou pelo nome de pessoas que desempenhem ou tenham desempenhado funções públicas eminentes e de seus familiares e estreitos colaboradores. (ONU, 2005, art. 52, parágrafo 1).

Esse parágrafo prossegue com obrigações e recomendações sobre a obtenção de dados financeiros e coordenação com o setor privado, conferindo, também, maior transparência acerca das contas de agentes públicos. Assim, cabe frisar que o setor privado ainda desempenha papel crucial para a aplicação dos dispositivos em recuperação de ativos, uma vez que, não raras as vezes em que bancos e empresas servem de escudo para o bem desenvolvimento de investigações de esquemas de corrupção (WOUTERS, et al, 2013).

Em seguida, o instituto do confisco tem destaque nos artigos 54 e 55, em que o enfoque dado é de dar obrigações aos Estados-Parte em reconhecer a jurisdição de outros países sobre bens patrimoniais, isto é, as decisões tomadas em juízo estrangeiro e cooperar no sentido de dá-la eficácia extraterritorial. Devido a natureza da pedido, importante notar que a existência de decisão prolatada por órgão competente é essencial, em muitas localidades, para que os pedidos de cooperação que visam bloquear e/ou confiscar bens sejam diligenciados (StAR, 2011).

A bem da verdade é que a maioria sistemas jurídicos nacionais há muito já conheciam o confisco de bens e instrumentos do crime no bojo do combate ao tráfico de drogas, especialmente após a entrada em vigor da Convenção das Nações Unidas contra o Tráfico Ilícito de Substâncias Psicotrópicas, Convenção de Viena de 1988 (STESSENS, 2003). Outrossim, a UNCAC firma entendimento que, tanto quanto para esse tipo de criminalidade, o combate à corrupção também perpassa pela questão patrimonial para ser eficaz, estando o confisco inserido nesse cenário.

A recuperação de ativos se finaliza, quando com sucesso, com o procedimento de repatriação do bens envolvidos no pedido de cooperação jurídica internacional. Porém, mesmo com todos os avanços trazidos pela Convenção de Mérida nessa seara, esse tratado não é capaz de guiar os procedimentos de repatriação de ativos confiscados (WOUTERS, et al, 2013).

A complexidade dos procedimentos de recuperação de ativos é elevada, justamente por envolver diversos fatores e peculiaridades técnicas; não é de duvidar, portanto, que muitos países ainda não possuem estrutura pessoal e institucional para

adotar tantas previsões. Pensando nisso, logo na primeira Conferências das Partes da UNCAC, ocorrida entre 10 e 14 de dezembro de 2006, a Resolução 1/4 (2006) criou a Grupo de Trabalho Intergovernamental sobre Recuperação de Ativos.

Nessa resolução, instituiu-se que esse grupo tem a função de auxiliar os Estados a desenvolver conhecimento no assunto, encorajar a cooperação com outras iniciativas bilaterais e multilaterais sobre recuperação de ativos, compartilhar boas práticas, identificar vulnerabilidades, entre outros objetivos semelhantes (ONU, 2006).

Embora não haja esforço que possa eliminar a corrupção, a cooperação internacional – na qual se insere também a recuperação de ativos – permitirá atenuar os seus efeitos corrosivos na sociedade, e a UNCAC, ao balizar essa interação transnacional e ao reduzir as barreiras existentes, é instrumento fundamental na combate à corrupção (NUNES, 2008).

3. Impactos da UNCAC no sistema brasileiro de combate à corrupção.

Compreendido a evolução do combate à corrupção a nível global, pela histórica participação dos Estados Unidos da América em desenvolver esse assunto, e de ter sido exposto as principais possibilidades e inovações advindas da Convenção das Nações Unidas contra Corrupção, em especial no que concerne a cooperação jurídica internacional, esse trabalho tem por pretensão abordar o impacto desse tratado no sistema de combate à corrupção brasileiro.

Por impacto, tem-se como referência mudanças legislativas que visaram adequar as normas pátrias aos ditames da Convenção e a construção de políticas públicas que aprimoram os mecanismos de combate à corrupção, isto é, o que foi feito, ante a ratificação da UNCAC, no sentido de se atingir seus objetivos gerais.

Obviamente que os esforços para se melhorar os mecanismos de combate à corrupção, a nível nacional, dependem de fatores diversos; acreditar, pois, que a Convenção de Mérida, por si só, ocasionou todas essas mudanças, além de inconsistente, seria desconsiderar tantas outras iniciativas internacionais que

desempenham papéis relevantes na construção de padrões de combate à corrupção, a mencionar alguns: o Grupo de Ação Financeira Internacional (FATF, em inglês), o Grupo de Trabalho em Suborno da Organização para Cooperação e Desenvolvimento Econômico (WGB-OECD, em inglês) e *Stolen Assets Recovery Initiative*, do Banco Mundial e Interpol, entre outros.

No presente capítulo, abordar-se-á os feitos e procedimentos da Estratégia Nacional de Combate à Corrupção e à Lavagem de Dinheiro (ENCCLA), que reúne hoje cerca de sessenta instituições públicas e privadas para elaborar medidas efetivas contra esses fenômenos, traçando um paralelo entre os resultados obtidos nesse foro com os objetivos gerais da UNCAC de se promover a cooperação internacional. Também, apontar-se-á as principais leis promulgadas após a ratificação da UNCAC, de modo a analisar seus textos em relação ao da Convenção.

Por fim, os resultados de algumas avaliações de implementação da UNCAC e do sistema de combate à corrupção serão introduzidos, a fim de visualizar a percepção da evolução brasileira nesse sentido.

3.1 Estratégia Nacional de Combate à Corrupção e à Lavagem de Dinheiro (ENCCLA)

Considerando a importância dos temas corrupção e lavagem de dinheiro e seus impactos negativos à sociedade brasileira, o Ministério da Justiça compreendeu a necessidade de se coordenar as ações das diversas instituições públicas nacionais, a fim de construir uma pauta permanente de enfrentamento a esses problemas. Inicialmente prevista no escopo restrito, a Estratégia Nacional de Combate à Corrupção e à Lavagem de Dinheiro (ENCCLA) é o foro para identificação de brechas, causas e elaboração de soluções, regido por regras informais, com órgãos interdependentes e com periodicidade em seus diversos grupos e plenárias.

Como objetivo geral, a ENCCLA visa “aprofundar a coordenação dos agentes governamentais envolvidos nas diversas etapas relacionadas à prevenção e ao combate aos crimes de lavagem de dinheiro e de corrupção”, e tem como Secretariado

Executivo o Departamento de Recuperação de Ativos e Cooperação Jurídica Internacional (DRCI).

A Estratégia acaba por se enquadrar, pois, como uma rede de políticas públicas contemporânea, em que se prevalece métodos alternativos e mais céleres de construção de entendimentos públicos, em detrimento da burocracia tradicional característica da administração pública (SVENSSON, et al, 2008).

No *Anti-Corruption Toolkit*, produzido pelo Escritório das Nações Unidas contra Drogas e Crime (2004), preceitua-se que os países devem estabelecer planos amplos e plurais para se combater a corrupção. No “Tool #11”, do mencionado documento, preconiza-se objetivos claros, prazos e periodicidade para que sejam atingidos quaisquer metas estabelecidas; e que para tanto, era necessário uma interação entre segmentos do governo e da sociedade civil (ONU, 2004).

Os trabalhos da ENCCLA são desenvolvidos por meio de diversas reuniões, sendo a principal delas a plenária, que ocorre uma vez ao ano, e são estabelecidas as metas, ações e recomendações para o ano seguinte (AUGUSTINIS, 2011). Durante o ano, o Grupo de Gestão Integrada e os Grupos de Trabalho se reúnem para acompanhar, auxiliar e executar os resultados da Plenária.

As organizações participantes se comprometem a trabalhar cooperativamente para que cada meta seja alcançada ou ação implementada, existindo sempre ao menos uma instituição responsável em coordenar esses trabalhos (AUGUSTINIS, 2011). E uma característica fundamental no estabelecimento dessas medidas é que elas são adotadas por unanimidade na plenária da ENCCLA, dotando cada ação ou meta com uma sólida legitimidade e criando interesses compartilhados entre os órgãos públicos; existindo, portanto, uma política pública coordenada no combate à corrupção e à lavagem de dinheiro.

Como visto no Capítulo 3 deste trabalho, a cooperação internacional é parte elementar para o combate à corrupção nos termos da UNCAC. Em sintonia com esse ditame, como resultado da primeira reunião, a ENCCLA incluiu, como Objetivo 4, “ampliar a cooperação internacional no combate à atividade criminosa e na recuperação dos ativos ilicitamente produzidos” (MINISTÉRIO DA JUSTIÇA, 2003). Ademais, também se decidiu em agir no sentido de consolidar o Ministério da Justiça, por intermédio do DRCI, como autoridade central para tramitação de pedidos de cooperação direcionados ao exterior (MJ, 2003). Nos próprios termos da UNCAC, a Autoridade Central deve fazer a comunicação dos pedidos aos órgãos competentes,

sempre velando “pelo rápido e adequado cumprimento ou transmissão das solicitações recebidas” (ONU, 2005).

Sendo norteadores dos padrões mais atualizados de combate à corrupção, relatórios e documentos produzidos por organismos internacionais, além dos próprios tratados internacionais, sempre estiveram presentes nas discussões ensejadas no âmbito da ENCCLA. Assim, na segunda reunião plenária, a UNCAC foi tema da Meta n. 43, na qual se acorda que diligências junto ao Congresso Nacional deveriam ser feitas no sentido de tão logo finalizar o processo de incorporação desse tratado na legislação brasileira (MJ, 2004).

Considera-se, portanto, que os impactos da Convenção de Mérida no sistema de combate à corrupção brasileiro começam desde seu processo de ratificação, quando que, em vista da centralidade desse tratado, instituições públicas nacionais se engajaram para que o Brasil se tornasse um Estado-Parte o mais cedo possível.

Ainda assim, ter um sistema jurídico que possa dar suporte e viabilizar a cooperação célere e eficaz entre os países converge com os objetivos gerais da UNCAC em promover a cooperação internacional para se combater a corrupção. Dessa maneira, a ENCCLA também esteve envolvida em diversas evoluções, legislativas⁹ e administrativas, compreendidas nessa visão.

Entre tantas, cabe destacar a criação do Sistema de Investigação de Movimentações Bancárias (SIMBA), fruto da Meta 4 de 2008 (MJ, 2007). Trata-se de um conjunto de processos, módulos e normas para tráfego de dados bancários entre instituições financeiras e órgãos governamentais (MJ, 2011a), isto é, a padronização do formato em que se solicita e se obtém informações bancárias.

Não só os órgãos nacionais se beneficiam dessa padronização. Com essa estrutura, pedidos de cooperação jurídica internacional que versem sobre quebra de sigilo bancário¹⁰ também serão cumpridos de forma mais célere e efetiva. Portanto, o intuito da UNCAC em reduzir limitações em relação a quebra de sigilo bancário, disposto nos artigos 31 e 40, em especial para fins de recuperação de ativos e auxílio jurídico mútuo, tem resposta efetiva no sistema nacional de combate à corrupção através do SIMBA.

⁹ As principais mudanças legislativas no combate à corrupção influenciadas pela UNCAC estão no subcapítulo 4.3.

¹⁰ Os pedidos de cooperação judicial internacional que versem sobre quebras de sigilo bancário devem ser feitos pela autoridade judiciária do Estado, não cabendo, em nenhuma circunstância, aceitar-se mero pedido de cooperação administrativa.

A ENCCLA tem buscado, por diversas perspectivas e desde o início dos seus trabalhos, estruturar melhor os procedimentos envolvidos na recuperação de ativos. O Sistema Nacional de Bens Apreendidos (SNBA) é iniciativa do Conselho Nacional de Justiça e que teve gênese em debates da Estratégia, como se observa nas Metas n. 17 e 18 de 2005, e o apoio posterior em diversas recomendações (MJ, 2004; MJ, 2006).

O SNBA é uma ferramenta que consolida as informações acerca dos bens apreendidos em processos criminais no território nacional, além de disponibilizar diversos relatórios (CONSELHO NACIONAL DE JUSTIÇA, 2014b). Esse sistema pode ter utilidade, por exemplo, no cumprimento do artigo 46, parágrafo 3, “g” e “j”, da UNCAC, sobre assistência judicial recíproca, que versam sobre identificação, embargo e localização de produtos de delitos.

Outra iniciativa atinente à recuperação de ativos aparece na Ação 04 de 2011, em que é proposto a criação de mecanismos efetivos de administração de bens e valores apreendidos e sequestrados, em especial aqueles envolvidos com corrupção e lavagem de dinheiro (MJ, 2010). A importância disso está pautada na possibilidade de deterioração de ativos que estejam sob custódia judicial, em vista dos longos processos penais brasileiros; situação essa ruim para o Estado, que em caso de condenação, terá um bem de valor menor do que o inicialmente tutelado, e para o investigado, que terá um detrimento de seu patrimônio original se inocentado.

Conforme já anotado, a Convenção de Mérida, logo em seu primeiro artigo, enquadra como objetivo geral a promoção da cooperação internacional, e isso deve englobar não somente a atuação no exterior, mas também divulgar os mecanismos de cooperação para as autoridades centrais dos Estados, com troca de experiências entre elas. A ENCCLA comumente acorda formas de promoção da cooperação jurídica para os fins de combate à corrupção, desde seminários e congressos até elaboração de guias e programas de treinamento.

Já em 2004, na Meta 25 tem por finalidade promover um programa de capacitação, treinamento e especialização em combate à lavagem de dinheiro (MJ, 2003). Disso, surgiu o Programa Nacional de Capacitação e Treinamento para o Combate à Corrupção e à Lavagem de Dinheiro (PNLD), que até 2013, já certificou cerca de 11.000 agentes públicos, inclusive estrangeiros, disseminando uma cultura de prevenção e rejeição da corrupção (MJ, 2013). Um dos módulos obrigatórios desse treinamento versa exatamente sobre cooperação jurídica internacional, inclusive recuperação de ativos.

No intuito de promover a cooperação internacional para os fins de combate à corrupção, também vale notar as Metas 39 e 40 de 2005, que objetivam a publicação de um guia acerca das questões atinentes à cooperação jurídica internacional (MJ, 2004). Com o propósito de cumprir esse compromisso, o DRCI elabora, desde 2008, um manual de cooperação jurídica internacional em matéria penal, contendo comentários sobre os tratados em que o Brasil faz parte, tal como a UNCAC, modelos de solicitações de auxílio jurídico mútuo, além de artigos e exemplos de melhores práticas.

Por meio de iniciativas como as apresentadas, observa-se na Estratégia Nacional de Combate à Corrupção e à Lavagem de Dinheiro a aplicação dos objetivos gerais da UNCAC em promover a cooperação internacional e reduzir as barreiras inerentes ao aspecto transnacional do combate à corrupção.

3.2 Mudanças Legislativas

Além dos esforços em coordenar as instituições brasileiras no combate à corrupção e, assim, torna-las mais bem estruturadas, a ENCCLA também se debruça na elaboração de Anteprojetos de Leis, a fim de tornar a legislação brasileira adequada no tocante à práticas corruptas.

Não obstante, cabe salientar que um combate efetivo à corrupção depende da correlação entre instituições e leis, criando um sistema voltado para redução desse fenômeno; pensar unicamente em um desses polos é insuficiente quando se pensa em medidas anticorrupção (DIAMOND, 1999).

Após a promulgação do decreto que internalizou a UNCAC, a ENCCLA se engajou em adaptar os textos normativos nacionais em de acordo com o novo tratado, conforme se depreende da Recomendação 12 de 2007, que visa adequar a lei de proteção de testemunhas aos termos do artigo 32 de Mérida (MJ, 2006).

Esse tipo de iniciativa tem relevância haja vista que muitos problemas da cooperação internacional se dão devido à diferenças conceituais do que seja corrupção; a forma mais eficaz de se reduzir esse impasse, pois, é por meio da

consideração das definições trazidas por Convenções multilaterais, em especial a UNCAC (BRUNELLE-QURAISHI, 2011).

A primeira mudança a ser endereçada na ENCCLA e que tivesse como embasamento a Convenção de Mérida foi a criminalização do enriquecimento ilícito, logo em 2004, na Meta 15. Em 2012, ao ser aprovada na comissão que formula o anteprojeto da reforma do Código Penal, muitas críticas foram levantadas em relação a isso (FRANÇA, 2012).

A principal delas é que, como a previsão se restringe a servidores públicos, as sanções administrativas previstas na Lei de Improbidade Administrativa (8.429/1.992) são mais eficientes, haja vista que a multa pode chegar ao triplo do montante adquirido ilegalmente, o que teria efeito preventivo muito maior do que a possibilidade de prisão entre três e oito anos (FRANÇA, 2012).

Por outro lado, no artigo 43 da UNCAC, obriga-se os Estados-Parte em cooperar em assuntos penais, enquanto que para questões civis e administrativas devem apenas considerar a possibilidade de prestar assistência. Assim sendo, a não criminalização do enriquecimento ilícito, mantendo-o na esfera administrativa, pode significar uma limitação da cooperação internacional que tenha por objeto funcionários públicos que apresentem bens ou valores incompatíveis com a sua renda.

No mesmo limbo entre a esfera cível/administrativa e a criminal, mas menos controverso, encontra-se a responsabilização de pessoas jurídicas por práticas corruptas e por envolvimento com o crime organizado. Também a partir da ENCCLA, na Meta 06 de 2008, urgiu-se que se disciplinasse esse assunto (MJ, 2007), afinal, a UNCAC, em seu artigo 26, obriga os Estados-Parte em sujeitar empresas a responsabilização em qualquer domínio jurídico (ONU, 2005); bem como previsão semelhante na Convenção sobre o Combate da Corrupção de Funcionários Públicos Estrangeiros em Transações Comerciais Internacionais, de 1997.

Por meio da Lei 12.846/13, a legislação brasileira não passa a considerar ilícito ato anteriormente permitido, mas extrapola a penalização restrita a pessoa física e passa a atingir empresas, objetivamente, em razão de qualquer ato praticado em seu benefício (PEÑA, 2013). Doravante essa responsabilidade objetiva, as empresas brasileiras devem adotar medidas de *compliance* e governança corporativa, e assim agindo ativamente na prevenção de atos de corrupção; não obstante, isso pode, eventualmente, impor a aplicação desproporcional de penalidades judiciais,

especialmente nos casos em que a pessoa jurídica efetivamente adotou tais mecanismos de prevenção (GIACAGLIA; RESTREPO, 2013).

O fato de ainda se tratar de responsabilizações civis ou administrativas acaba por dificultar os tramites da cooperação jurídica internacional com alguns países, nos mesmos moldes da improbidade administrativa.

Em seguida, a Ação 02 de 2010 busca a proposição de tipos penais ainda não existentes no ordenamento jurídico brasileiro, mas que foram internalizados por meio de tratados internacionais¹¹ (MJ, 2009; MJ, 2010). Escapando da relativamente escassa discussão doutrinária sobre esse tipo, cabe mencionar a inexistência de jurisprudência consolidada e legislação clara acerca da “obstrução da justiça”, prevista no artigo 25 da UNCAC.

Contudo, essa ausência normativa não acarreta prejuízos ou impedimentos para a cooperação internacional. Ora, é difícil conceber uma situação em que seria solicitado um auxílio jurídico mútuo para execução de uma medida restritiva – ou seja, não somente uma medida processual simples, em que os Estados tendem a ser mais cooperantes -, tendo como único crime envolvido a “obstrução da justiça”.

3.3 Medindo a Corrupção no Brasil

Importante destacar o produto de alguns mecanismos de avaliação acerca do sistema brasileiro de combate à corrupção, a fim de ter um panorama dos efeitos de tantos esforços: se de fato houve redução desse tipo de criminalidade.

Há quem argumente que para se progredir no combate à corrupção, é indispensável saber medi-la, diagnosticar problemas e monitorar resultados (KAUFMANN et al, 2006). Sandra Sequeira defende que

Sem apuradas e confiáveis medidas, a extensão e magnitude da corrupção não pode ser devidamente identificada, teorias sobre corrupção o por que e como a corrupção emerge não podem ser significativamente testadas em face de dados que nos auxiliem a entender o cerne dessa razão, e estratégias efetivas anticorrupção não podem se desenvolver, testadas e

¹¹ Essa ação foi reiterada em 2011, na Ação 06.

adaptadas a diferentes organizações (SEQUEIRA, p. 2, 2012, tradução nossa).

Sandra Sequeira completa seu raciocínio mostrando que medir o nível de corrupção ajudará, finalmente, a moldar a dinâmica do combate à corrupção, uma vez que considera os impactos concretos das políticas adotadas assumidas; pesquisas nesse sentido devem, portanto, ocupar lugar central na agenda internacional (SEQUEIRA, 2012).

Por outro lado, muitas são as críticas apresentadas no que tange a medição da corrupção. Haja vista se tratar de fenômeno complexo e que ocorre de maneira discreta, a metodologia utilizada em diversas pesquisas possui fragilidades que tendem a reduzir a credibilidade dos seus produtos (KNACK, 2007).

O mesmo tom de rejeição aparece nos chamados “índices de percepção”, que é o caso do Índice de Percepção da Corrupção (CPI-TI), produzido pela Transparência Internacional e o *Worldwide Governance Indicator*, do Banco Mundial. O principal argumento contrário a esse tipo de índice é que “percepção” se diferencia de “fatos”, e consequentemente, dizer que um país é mais corrupto que outro, em parâmetros objetivos, mas com base na percepção, não seria adequado (COBHAM, 2013).

Não obstante a pertinência de muitas das críticas à metodologia, este trabalho se sustenta no argumento de que, uma vez que se discutem práticas que não deixam muitos vestígios, a percepção social é, muitas vezes, a melhor informação que se conseguirá (KAUFMANN et al, 2006). Saber o nível de confiança por parte da sociedade civil em relação às instituições nacionais também possui relevância, afinal, a população espera que o Estado aja em prol do bem comum, o que é dirimido quando a corrupção ocorre, afetando, de certa forma, a própria manutenção da democracia (WARREN, 2004).

Primeiramente, visualiza-se o Índice de Percepção da Corrupção (CPI-TI), que é produzido pela Transparência Internacional desde 1995 e é hoje o medidor desse fenômeno de maior reconhecimento internacional, cabendo, portanto, compararmos também as avaliações do Brasil, a partir do mesmo marco de 2006, à luz do CPI-TI:

Tabela 01

CPI-TI Brasil

Ano	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013
Índice	3,3	3,5	3,5	3,7	3,7	3,8	4,3	4,2

Fonte: tabelas disponíveis em <http://www.transparency.org/>

A CPI-TI se utiliza de uma metodologia que agrega as informações obtidas em outras pesquisas de instituições análogas, sendo necessário que ao menos três fontes confiáveis de pesquisa sejam reunidos para que um país possa ser avaliado. Para gerar o índice, a Transparência Internacional padroniza os dados angariados numa escala de 0 a 100, o que viabiliza a tomada de uma média; o resultado é posto numa graduação em que zero é a pior nota e dez a melhor (TI, 2012).

Depreende-se da Tabela 01 que, entre os anos de 2006 a 2013, o Brasil obteve uma evolução positiva, saindo de uma nota 3,3 para atingir 4,2. Comparativamente, a situação brasileira ainda não é a das melhores, configurando-se abaixo da média regional e se posicionando em septuagésimo segundo lugar no ranking contendo 175 países (TI, 2014).

Observa-se, em seguida, o desempenho do Brasil no índice de percepção no bojo do Banco Mundial, o *Worldwide Governance Indicators*, tendo como marco inicial o ano do decreto de ratificação da Convenção de Mérida no Brasil até a última pesquisa pública, em 2012:

Tabela 02

Indicador	País	Ano	Número de Fontes	Nota de Governança (-2.5 a +2.5)	Percentil (0 a 100)	Desvio padrão
Controle da Corrupção	Brasil	2006	14	-0.14	54.15	0.14
		2007	13	-0.12	55.34	0.15
		2008	13	-0.02	58.25	0.15
		2009	14	-0.12	55.50	0.16
		2010	15	-0.00	58.57	0.16

		2011	16	0.15	63.03	0.15
		2012	15	-0.07	56.46	0.14

Fonte: Banco Mundial, 2014.

Antes mesmo de se adentrar no mérito do que significa cada um dos índices indicados na Tabela 02, já se percebe que não houve uma mudança significativa em nenhum dos parâmetros; sendo que a única variação mais acentuada, em 2011, não se manteve; o que é inesperado, ante as tantas mudanças já mencionadas anteriormente no sistema de combate à corrupção no Brasil.

Com uma metodologia semelhante à adotada pela Transparência Internacional, esse índice também é pautado no resultado da reunião de dados levantados por outras organizações, e coluna “número de fontes” indica justamente a quantidade de entidades consultadas. O “percentil” é um índice comparativo, que demonstra quantos por cento do total dos países avaliados possuem notas menores ou iguais ao país em tela. Destarte, por mais que Brasil não tenha evoluído tanto para os padrões adotados nesse índice, a análise comparativa com as outras nações se manteve parecido com o disposto no CPI-TI (BM, 2014).

O desvio padrão, por fim, visa apenas dar uma margem de erro, tanto para mais quanto para menos, no estabelecimento do percentil.

Numa outra perspectiva, pode-se medir o combate à corrupção – e não a existência da corrupção em si – a partir de análises estruturais e institucionais, bem como quantificando os casos trazidos à Justiça. O aumento do número de punições, entretanto, pode apresentar três interpretações distintas: maior fiscalização, e por isso mais casos aparecendo; ineficiência dos mecanismos de prevenção, de modo a crescer a corrupção; ou as duas visões concomitantemente (HERNANDES, 2011).

A Controladoria-Geral da União é o órgão competente em dar providências na prevenção e combate à corrupção, produz, desde 2003, os Relatórios de Punições Expulsivas com dados sobre sanções provenientes de processos administrativos disciplinares do Poder Executivo Federal (HERNANDES, 2011). Publicado em 13 de janeiro de 2014 pela CGU, tal relatório apresentou os números em que, nos últimos dez anos, foram aplicadas 4.577 punições expulsivas a servidores públicos, sendo 3.078 delas por atos relacionados à corrupção (CONTROLADORIA GERAL DA UNIÃO, 2014).

Apesar de se tratar de números relativos à sanções administrativas, esses Relatórios da CGU possuem relevância para se medir quantos casos de corrupção se

confirmaram e a eficiência dos mecanismos de prevenção e investigação. O que se nota no último relatório, é que desde 2006, o número de punições expulsivas com fundamento em ato relacionado à corrupção se manteve crescente, chegando ao recorde de 377 expulsões no ano de 2013 (CGU, 2014).

No Brasil, ainda não existe trabalho consistente no mesmo formato para o âmbito penal. Entretanto, resultante do VII Encontro Nacional do Judiciário, promovido pelo Conselho Nacional de Justiça (CNJ), a Meta 14 de 2014 pretende coletar dados quantitativos acerca das ações penais relacionadas a crimes contra a administração pública, na qual a corrupção está inserida (CNJ, 2014a).

Ao observar tais marcas, em conjunto com as expectativas de trabalho no âmbito da ENCCCLA e os produtos já obtidos, o Brasil deve ter esperança por um futuro com menos corrupção ou menos impune, e consequentemente, um país mais suscetível e preparado para se desenvolver socioeconomicamente.

Por fim, frisa-se que, apesar de se ter a UNCAC como um marco internacional no combate à corrupção, pelos motivos já apresentados – pioneirismo internacional, adesão ampla e global, diversidade de abordagens -, o Brasil e o mundo são dotados de outras ferramentas de combate à corrupção, importantes dentro de suas funções. Dessa maneira, ao se visualizar aqui a evolução do combate à corrupção no Brasil mencionada, deve-se ter em mente que não só a Cooperação Internacional e a UNCAC contribuíram para isso, mas toda uma estrutura de prevenção, modificação sistêmica e engajamento de muitas instituições, tanto públicas quanto privadas, levaram a tais resultados.

Conclusão

A corrupção é um mal público que ocorre em diversos países em menor ou maior grau e, afeta direta e indiretamente as populações dos Estados. No Brasil, a corrupção está presente em todas as esferas do Poder Público, em todos os níveis hierárquicos e com o envolvimento do setor privado. Esse endêmico problema acaba por afetar o desenvolvimento socioeconômico nacional, enfraquece a democracia e prejudica a prestação de bens e serviços de dever do Estado.

A globalização é um fenômeno que afeta as atividades humanas, diluindo as fronteiras entre os Estados, gerando consequências positivas e negativas. Uma faceta negativa da globalização é a criminalidade, por exemplo, que pode assumir contornos transnacionais facilmente, como nos casos da lavagem de dinheiro e da corrupção. Em razão do princípio da territorialidade, os Estados são soberanos para julgar os crimes nos limites de sua jurisdição e estabelecem em seus ordenamentos jurídicos critérios para aplicação extraterritorial da lei penal. Um dos aspectos positivos da globalização, o que antes era limitador, agora com o crescimento da cooperação internacional entre os Estados, e o fortalecimento dos mecanismos de cooperação jurídica e administrativa internacional, o combate à criminalidade também assume essa característica.

Fazendo parte desse cenário, o combate à corrupção é dotado de diversos instrumentos, sendo o mais reconhecido deles a Convenção das Nações Unidas contra Corrupção (UNCAC), de 2005.

Logo, tendo o Brasil ratificado a UNCAC em 2006, tomou-se como base os institutos de cooperação jurídica internacional a fim de se estudar quais foram os impactos desse tratado no sistema anticorrupção brasileiro.

Para se atingir esse objetivo, primeiramente se situou a UNCAC no histórico de combate à corrupção em nível global. Em seguida, apresentou-se as possibilidades, no que toca a cooperação internacional, advindas da aplicação desse tratado internacional. Depois, com base nas atividades da Estratégia Nacional de Combate à Corrupção e à Lavagem de Dinheiro, analisou-se as principais mudanças legislativas e administrativas que compactuassem com os objetivos gerais da UNCAC. Por fim, apresentou-se a evolução brasileira nos índices de percepção da corrupção desde a ratificação dessa Convenção.

A construção dos argumentos e a exposição de dados foram obtidos, em sua maioria, à partir de artigos científicos com autoria de especialistas no assunto, teses de doutorado e dissertações de mestrado, bem como relatórios e documentos produzidos por organismos nacionais e internacionais envolvidos no combate à corrupção, como o Ministério da Justiça, o Escritório das Nações Unidas contra Drogas e Crime e a Transparência Internacional. Outrossim, o próprio texto da Convenção foi consultado e anotado.

A partir desse arcabouço teórico e prático, nota-se que a corrupção, em seu sentido *lato*, nem sempre foi considerada como maléfica para a sociedade, tendo sido,

inclusive, defendida como algo natural e até mesmo benéfico para o desenvolvimento econômico dos países (FARIA, 2012). Essa concepção só começou a ser mudada no início dos anos 1980, após o escândalo Watergate e a subsequente promulgação do *Foreign Corruption Practice Act* nos Estados Unidos da América, tendo esse tema ganhado força internacional apenas em meados dos anos 1990.

Até então, as iniciativas anticorrupção eram muito incipientes e restritas aos planos regionais. Contudo, com o progresso das negociações em nível internacional, a Convenção das Nações Unidas contra Corrupção foi o primeiro tratado de adesão global no assunto, entrando em vigor em 2005. Sua importância vai além do pioneirismo, pois essa Convenção consegue dar ferramentas sólidas para a concretização da Cooperação Internacional, prevendo alternativas para muitas das barreiras inerentes aos assuntos internacionais.

Entre os principais institutos de cooperação, as previsões para recuperação de ativos são compreendidas como uma das mais importantes inovações trazidas pela Convenção de Mérida. Afinal, o efetivo combate à corrupção devem incluir medidas que restrinjam o uso dos proveitos da corrupção por criminosos (ONU, 2009).

Com isso em mente, analisou-se os impactos dessa Convenção no Brasil, tendo como parâmetro a construção de políticas públicas, reformas administrativas e alterações legislativas no sentido de se adequar aos seus artigos e objetivos gerais. Demonstrou-se o papel fundamental da Estratégia Nacional de Combate à Corrupção e à Lavagem de Dinheiro (ENCCLA) em coordenar as atividades anticorrupção brasileiras, traçando um paralelo entre os resultados obtidos nesse foro com os objetivos da UNCAC, sempre no bojo da Cooperação Internacional. Mesmo não sendo pensado inicialmente para esse fim, a criação do Sistema de Investigação de Movimentações Bancárias (SIMBA) e do Sistema Nacional de Bens Apreendidos (SNBA) são exemplos de mecanismos que auxiliam a correta diligência da Cooperação Internacional.

No subcapítulo sobre mudanças legislativas, apresentou-se a problemática entorno das tipificações penais do tratado e as soluções cíveis e/ou administrativas que o Brasil adota, como o caso do enriquecimento ilícito e da responsabilização de pessoas jurídicas.

Posto que a harmonização dos tipos a serem considerados corruptos enseja parte essencial para Cooperação Internacional, incluindo pela UNCAC, argumentou-

se que ausência desses tipos penais poderia dificultar a tramitação dos pedidos de auxílio jurídico mútuo.

Por último, este texto se debruça sobre os índices de percepção da corrupção produzidos tanto pela Transparência Internacional quanto pelo Banco Mundial, em que se percebe uma ligeira melhora da situação brasileira desde 2006.

Ante o exposto, cabe reconhecer a Convenção de Mérida como o principal instrumento internacional no combate à corrupção, e que o Brasil tem buscado adequar suas políticas públicas e legislação nesse sentido. Entretanto, não é há muito que se intenta combater a corrupção – comparado a outros crimes – e a UNCAC ainda não completou dez anos de vigência; não se deve, portanto, exigir resultados mais expressivos desde já, mas manter os trabalhos e estudos a fim de se alcançar os objetivos gerais de promover, facilitar e apoiar a cooperação internacional e a assistência técnica na prevenção e na luta contra a corrupção.

Finalmente, nota-se que as áreas de pesquisa dentro do tema de corrupção são enormes e de extrema importância para uma sociedade livre desse mal. No âmbito da cooperação internacional, barreiras como a vedação constitucional da extradição de nacionais e a reserva para crimes tributários são conhecimentos ainda pouco explorados no Brasil, mas que merecem pesquisas mais aprofundadas. Nos assuntos atinentes à corrupção em si, estudos objetivos sobre programas de *compliance*, em vista da nova Lei Anticorrupção, começam a surgir, bem como a correlação entre corrupção e Direitos Humanos, perspectiva essa que possui um campo argumentativo muito pertinente.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

ANISTIA INTERNACIONAL. *International Law Commission: the Obligation to Extradite or to Prosecute (aut dedere aut judicare)*. Londres: Amnesty International Publications, 2009, 98p.

ARGANDOÑA, A. The United Nations Convention Against Corruption and its Impact on International Companies. *Journal of Business Ethics*. Vol. 74, n. 4, p. 481-496, 2007.

BANCO MUNDIAL. Worldwide Governance Indicators, 2014. Disponível em: <http://info.worldbank.org/governance/wgi/index.aspx#reports> Acesso em: 14 de jun. 2014.

BECHARA, F. R. *Cooperação Jurídica Internacional em Matéria Penal: eficácia da prova produzida no exterior*. Tese (Doutor em Direito Processual) – Faculdade de Direito, Universidade de São Paulo. São Paulo, 2009.

BOBBIO, N. *A Teoria das Formas de Governo*. 10 ed. Brasília: UnB, 2002.

BRUNELLE-QURASHI, O. Assessing the Relevancy and Efficacy of the United Nations Convention against Corruption: A Comparative Analysis. *Notre Dame Journal of International & Comparative Law*, vol. 2, n. 1, p. 101-166. Notre Dame, 2011.

BUCKLAND, A. J. Offending Officials: Former Government Actors and the Political Offense Exception to Extradition. *California Law Review (CLR)*, Berkeley, V. 94, p. 423-456, 2006.

CARSON, T. L. Bribery, Extortion and “The Foreign Corrupt Practices Act”. *Philosophy & Public Affairs*, vol. 14, n. 1, p. 66-90, 1985.

CHRYSSIKOS, D. An Overview with Special Focus on the Provisions Relevant to Criminal Justice Authorities. In: THE 13th INTERNATIONAL TRAINING COURSE ON THE CRIMINAL JUSTICE RESPONSE TO CORRUPTION VISTING EXPERTS PAPERS, Viena, n. 83, mar. 2011.

COBHAM, A. Corruption Perceptions: Why Transparency International’s flagship corruption index falls short. *Foreign Policy*, 22 de julho de 2013. Disponível em: http://www.foreignpolicy.com/articles/2013/07/22/corrupting_perceptions Acesso em: 21 de jun. 2014.

CONSELHO NACIONAL DE JUSTIÇA. Metas 2014. Disponível em: <http://www.cnj.jus.br/gestao-e-planejamento/metas/metas-2014> Acesso em: 28 de jun. 2014a.

_____. Sistema Nacional de Bens Apreendidos – SNBA. Disponível em: <http://www.cnj.jus.br/programas-de-a-a-z/sistemas/sistema-nacional-de-bens-apreendidos-snba> Acesso em: 20 de jun. 2014b.

DIAMOND, L. Fostering institutions to contain corruption: how can institutions of accountability be developed to control endemic corruption? *Prem notes*, n. 24. Washington: Banco Mundial, 1999.

DI PIETRO, M. S. Z. *Direito Administrativo*. 24 ed. Atlas: São Paulo, 2011.

DUGARD, J.; VAN DEN WYNGAERT, C. Reconciling Extradition with Human Rights. *The American Journal of International Law*, V. 92, n. 187, p. 187-212, 1998.

ENACHE-BROWN, C.; FRIED, A. The Obligation of Aut Dedere Aut Judicare in International law. *McGill Law Journal*, Montreal, V. 43, p. 613-633, 1998.

EIGEN, P.; EIGEN-ZUCCHI, C. Corruption and Global Public Goods. In: PROGRAMA DAS NAÇÕES UNIDAS PARA O DESENVOLVIMENTO. *Providing Global Public Goods: Manage globalization*. Nova Iorque: Oxford University Press, 2002.

FARRALES, M.J. What is Corruption? A History of Corruption Studies and the Great Definitions Debate. *University of California Working Paper Series*. Junho, 2005. Disponível em http://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=1739962. Acesso em 20 mai. 2014.

FRANÇA, C. A. Professora critica crime de enriquecimento ilícito. *Revista Consultor Jurídico*, São Paulo, 24 de abr. 2012. Disponível em: <http://www.conjur.com.br/2012-abr-24/crime-enriquecimento-ilicito-inverte-onus-prova-alerta-professora> Acesso em: 17 de jun. 2014.

GATHII, J. T. Defining the Relationship between Human Rights and Corruption. *Legal Studies Research Paper Series*, n. 33, p. 1-96, Albany, 2009.

GIACAGLIA, A. P. A; RESTREPO, M. M. Sanção do projeto de Lei Anticorrupção e os vetos da Presidência da República – Anexo Biblioteca Informa n. 2.266. *Pinheiro Neto Advogados*, São Paulo, 2013. Disponível em: <http://www.pinheironeto.com.br/arquivos/publicacoes/Anexo%20BI%202.266.PDF> Acesso em: 17 de jun. 2014.

GLAESER, E. L.; GOLDIN, C. Corruption and Reform: Introduction. In: GLAESER, E.; GOLDIN, C. *Corruption and Reform: lessons from America's economy history*, Chicago: The University of Chicago Press, 2007, p. 3-22.

GODINHO, T. J. Z. Contribuições do Direito Internacional ao Combate à Corrupção. *Revista da Faculdade de Direito – UFMG*, Belo Horizonte, n. 58, p. 347-386, jan./jun. 2011.

GONÇALVES, M. M. *Prisão e outras medidas cautelares pessoais à luz da proporcionalidade*. Dissertação (Mestrado em Direito Processual) – Faculdade de Direito, Universidade de São Paulo. São Paulo, 2011, Disponível em: <<http://www.teses.usp.br/teses/disponiveis/2/2137/tde-21082012-115732/>>. Acesso em: 25 mai. 2014.

HECHLER, H.; ZINKERNAGEL, G. F.; KOEHLIN, L.; MORRIS, D. Can UNCAC address grand corruption? A political economy analysis of the UN Convention against Corruption and its implementation in three countries. *U4 Report*. 2011. Disponível em <http://www.u4.no/publications/can-uncac-address-grand-corruption/>. Acesso em 05 de maio de 2014.

HERNANDES, P. P. Combate à corrupção no Brasil: análise sob a ótica da economia. 6 Concurso de Monografias da CGU. Brasília: Controladoria Geral da União, 2011. Disponível em: http://www.cgu.gov.br/concursos/6_ConcursoMonografias.asp Acesso em: 20 de mai. 2014.

INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA. Censo Demográfico de 2010: Primeiros Resultados. Disponível em: <http://www.ibge.gov.br/home/estatistica/populacao/censo2010/> Acesso em: 15 de jun. 2014.

INSTITUTO BRASILEIRO DE PLANEJAMENTO E TRIBUTAÇÃO. Cálculo do IRBES (índice de retorno de bem estar à sociedade): Estudo sobre a Carga Tributária/PIB x IDH, 2013. Disponível em: <https://www.ibpt.org.br/img/uploads/novelty/estudo/787/ESTUDOFINALSOBRECA RGATRIBUTARIAPIBXIDHIRBESMARCO2013.pdf> Acesso em: 18 de mar. 2014.

KAUFMANN, D.; KRAAY, A.; MASTRUZZI, M. Measuring Corruption: Myths and Realities. Washington: Banco Mundial, 2007. Disponível em: <https://openknowledge.worldbank.org/handle/10986/9576> Acesso em: 17 de jun. 2007.

KNACK, S. Measuring Corruption: A Critique of Indicators in Eastern Europe and Central Asia. *The Journal of Public Policy*, v. 27, n. 3, p. 255-291. Cambridge: Cambridge University Press, 2007.

KUBICIEL, M. Core Criminal Law Provisions in the United Nations Convention Against Corruption. *International Criminal Law Review*, Leiden, n. 9, p. 139-155, 2009.

MADRUGA, A. O Brasil e a jurisprudência do STF na Idade Média da Cooperação Jurídica Internacional. In: MACHADO, Máira Rocha; REFINETI, Domingos Fernando (Orgs.). *Lavagem de dinheiro e recuperação de ativos: Brasil, Nigéria, Reino Unido e Suíça*. São Paulo: Quartier Latin, 2006.

MARTIN, A. Implementation as the Best Way to Tackle Corruption: a Study of the UNCAC and the AUC 2003. *The Surrey Law Working Papers*. Guilford: Surrey Law School Publishing, jul., 2011. Disponível em: <http://ssrn.com/abstract=1776025>. Acesso em: 20 mai. 2014.

MENES, R. Limiting the Reach of the Grabbing Hand: Graft and Growth in American Cities, 1880 to 1930. In: GLAESER, E.; GOLDIN, C. *Corruption and Reform: lessons from America's economy history*, Chicago: The University of Chicago Press, 2007, p. 62-94.

MINISTÉRIO DA JUSTIÇA. *Livro: 10 anos de Organização do Estado Brasileiro contra o Crime Organizado*. Brasília: Ministério da Justiça, 2013.

_____. Relatório da Estratégia Nacional de Combate à Corrupção e à Lavagem de Dinheiro 2004. Brasília, 2003.

_____. Relatório da Estratégia Nacional de Combate à Corrupção e à Lavagem de Dinheiro 2005. Brasília, 2004.

_____. Relatório da Estratégia Nacional de Combate à Corrupção e à Lavagem de Dinheiro 2007. Brasília, 2006.

_____. Relatório da Estratégia Nacional de Combate à Corrupção e à Lavagem de Dinheiro 2008. Brasília, 2007.

_____. Relatório da Estratégia Nacional de Combate à Corrupção e à Lavagem de Dinheiro 2010. Brasília, 2009.

_____. Relatório da Estratégia Nacional de Combate à Corrupção e à Lavagem de Dinheiro 2011. Brasília, 2010.

MYLONAKI, E.; BURTON, T. Extradition as a tool in the Fight against Transnational Crime: a Holistic Evaluation. *A Pecsí Tudományegyetem Állam - és Jogtudományi Karának tudományos lapja*, ano 17, n. 1, p. 171-180. Budapeste: Dialóg Campus, 2011.

NYE, J.S. Corruption and Political Development: a Cost Benefit Analysis". *American Political Science Review*, Washington D.C., Vol. 6, n. 2, p. 195-198, 1967.

ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS. ASSEMBLEIA GERAL DAS NAÇÕES UNIDAS. Resolução A/RES/55/61, Viena: ONU, 2000.

_____. CONFERÊNCIA DAS PARTES DA UNCAC. Resolução 1/4. Viena: ONU, 2006.

_____. Conferência Mundial sobre o Financiamento para o Desenvolvimento. Monterrey: ONU, 2002.

_____. Convenção das Nações Unidas contra Corrupção. Mérida: ONU, 2005.

_____. Convenção de Viena sobre Direito dos Tratados. Viena: ONU, 1969.

_____. Crime Prevention Assessment Tool: Criminal Justice Assessment Toolkit. Nova Iorque: ONU, 2009a.

_____. ESCRITÓRIO DAS NAÇÕES UNIDAS PARA DROGAS E CRIME. *UN Anti-Corruption Toolkit*. Viena: ONU, 2004.

_____. Technical Guide to the United Nations Convention against Corruption, Nova Iorque, 2009b.

PEÑA, E. C. S. Impactos da Lei Anticorrupção. *Observatório Social do Brasil*, Curitiba, 09 de set. 2013. Disponível em: <http://www.observatoriosocialdobrasil.org.br/impactos-da-lei-anticorrupcao-2-22007-226048.shtml> Acesso em: 17 de jun. 2014.

PILLAY, N. Opening statement by Navi Pillay, High Commissioner for Human Rights: Panel on “the negative impact of corruption on human rights”. *United Nations Human Rights: Office of the High Commissioner*, Viena, 2013. Disponível em: <http://www.ohchr.org/en/NewsEvents/Pages/DisplayNews.aspx?NewsID=13131&LangID=E> Acesso em: 14 de jan. 2014.

RAMINA, L. Tratamento jurídico internacional da corrupção: a Convenção interamericana contra a corrupção da O.E.A. e a Convenção sobre o combate da corrupção de funcionários públicos estrangeiros em transações comerciais internacionais da OCDE. *Revista de Direito Administrativo & Constitucional (Impresso)*, v. 11, p. 185-198, 2003.

RIBEIRO, R. P. Penas e Medidas Cautelares Patrimoniais no Processo Penal – em busca da eficiência do sistema persecutório para a segurança social. *Revista da AGU*, Brasília, Ano IX, n. 25, jul./set., 2010.

SAADI, R. A.; BEZERRA, C.C. Autoridade Central no Exercício da Cooperação Jurídica Internacional. In: *Manual de Cooperação Jurídica Internacional e Recuperação de Ativos: Cooperação em matéria penal*. 2 ed, p. 21-28. Brasília: Ministério da Justiça, 2012.

SANDHOLTZ, W.; GRAY, M. M. International Integration and National Corruption. *International Organization Foundation*, V. 57, n. 4, p. 761-800, 2003. Disponível em: <http://www.jstor.org/stable/3594846>. Acesso em: 30 mai. 2014.

SARYAZDI, A.H. Basic Preconditions of Anti-Corruption Strategies. *International Studies Journal (ISJ)*, Vol. 4, N. 4, p. 29-46, 2008. Disponível em: http://heinonline.org/HOL/Page?handle=hein.journals/isudijo4&div=26&g_sent=1&collection=journals#567. Acesso em: 15 jun. 2014.

SEQUEIRA, S. Advances in Measuring Corruption in the Field. In: SERRA, D.; WANTCHEKON, L. (eds). *New Advances in Experimental Research on Corruption*. Londres: Emerald Publishing, 2012.

SILVA, R. P. M. Cooperação jurídica internacional e auxílio direto. In: TIBURCIO, Carmen; BARROSO, Luís Roberto (orgs.). *O direito internacional contemporâneo: estudos em homenagem ao professor Jacob Dolinger*. Rio de Janeiro: Renovar, 2006, p. 798.

SHAW, M. N. *International Law*. Cambridge: Cambridge University Press, 2008. 1330 pag.

STOLEN ASSETS RECOVERY INITIATIVE. Asset Recovery Handbook: a Guide for Practitioners. Washington: Banco Mundial, 2011.

STESSENS, G. Money Laundering: A New International Law Enforcement Model. Cambridge: Cambridge University Press, 2003. 431 pag.

TIIHONEN, S. The History of Corruption in Central Government. Cambridge: IOS Pr Inc, 2003.

TRANSPARÊNCIA INTERNACIONAL (TI). The Anti-Corruption Plain Language Guide. Jul., 2009. Disponível em: http://issuu.com/transparencyinternational/docs/ti_plain_language_guide/3?e=0. Acesso em 20 mai. 2014.

_____. Índice de Percepção da Corrupção 2013. Disponível em <http://cpi.transparency.org/cpi2013/results/> Acesso em: 20 de maio de 2014.

_____. Corruption Perception Index 2012: Short Methodology Note. Disponível em: http://www.transparency.org/files/content/pressrelease/2012_CPIShortMethodologyNote_EMBARGO_EN.pdf Acesso em 29 jun. 2014.

VLASIC, M. V.; NOELL, J. N. Fighting Corruption to Improve Global Security: An Analysis of International Asset Recovery Systems. Yale Journal of International Affairs, p. 106-120, 2010. Disponível em: <http://yalejournal.org/wp-content/uploads/2010/09/105210vlasic.pdf> Acesso em: 05 de maio de 2014.

WALLIS, J. J. The Concept of Corruption in American History. In: GLAESER, E.; GOLDIN, C. *Corruption and Reform: lessons from America's economy history*, Chicago: The University of Chicago Press, 2007, p. 23-62.

WOLF, S.; SCHMIDT-PFISTER, D. Between corruption, integration, and culture: the politics of international anti-corruption. International Anti-corruption Regimes in Europe: between corruption, integration and culture. P.13-21 Berlin: Nomos Publishers, 2010. Disponível em: http://www.nomos-shop.de/_assets/downloads/9783832958466_lese01.pdf Acesso em 12 de maio de 2014.

WOUTERS, J.; RYNGAERT, C; CLOOTS, A. S. The International Legal Framework against corruption: achievements and challenges. Melbourne Journal of International Law, v. 14, p. 205-278, 2013.

VOGL, F. Waging War on Corruption: Inside the Movement Fighting the Abuse of Power. Maryland: Rowman & Littlefield Publishers, 2012.